



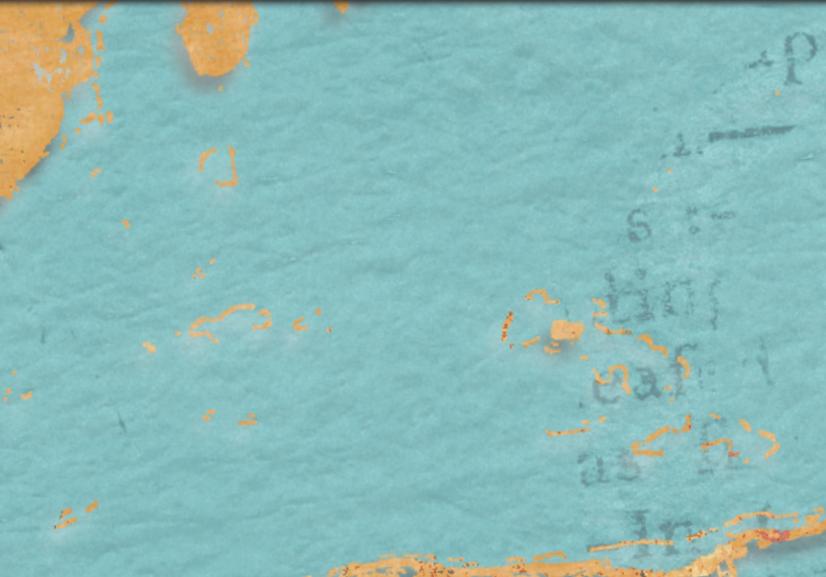
# Panorama Estratégico 2025

Instituto  
Español  
de Estudios  
Estratégicos

**ieeee.es**  
Instituto Español de Estudios Estratégicos



MINISTERIO  
DE DEFENSA





# Panorama Estratégico 2025

Instituto  
Español  
de Estudios  
Estratégicos

Enero 2025

**ieeee.es**  
Instituto Español de Estudios Estratégicos



MINISTERIO  
DE DEFENSA



Catálogo de Publicaciones de Defensa  
[publicaciones.defensa.gob.es](http://publicaciones.defensa.gob.es)



Catálogo de Publicaciones de la Administración General del Estado  
[cpage.mpr.gob.es](http://cpage.mpr.gob.es)

Edita:



Paseo de la Castellana 109, 28046 Madrid

© Autores y editor, 2025

NIPO 083-16-243-X (edición impresa)

ISSN 2792-2480 (edición impresa)

Depósito legal M 8376-2024

Fecha de edición: marzo de 2025

Maqueta e imprime: Imprenta Ministerio de Defensa

NIPO 083-21-100-6 (edición en línea)

ISSN 2792-2499 (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](http://publicaciones.defensa.gob.es)  
[cpage.mpr.gob.es](http://cpage.mpr.gob.es)

# ÍNDICE

Página

## Introducción

<b>Geopolítica en la era de las rivalidades</b> .....	11
<i>José M. de Areilza Carvajal</i>	

## Capítulo primero

<b>Un mundo en profunda transformación</b> .....	25
<i>Jorge Dezcallar de Mazarredo</i>	
1. Escenario pésimo. Todo lo que podía ir mal, va mal. Indeseable, pero.....	43
2. Escenario óptimo. Deseable, pero.....	44
3. Escenario medio. ¿El más probable? .....	45

## Capítulo segundo

<b>La guerra ha vuelto con fuerza a la geopolítica</b> .....	47
<i>José Pardo de Santayana</i>	
1. Introducción.....	49
2. ¿Cómo hemos llegado hasta aquí?.....	52
2.1. Respuesta inadecuada.....	55
2.2. La cruda realidad.....	57
2.3. El sur global toma la palabra .....	59
3. Panorama bélico global en cifras .....	61
4. La guerra como laboratorio tecnológico y acelerador de cambio.....	63
5. De nuevo la amenaza de mutua destrucción asegurada.....	67
6. Diversidad de actores implicados.....	69

	Página
7. Una perspectiva desde España.....	70
8. Reflexión sobre la naturaleza de la guerra.....	71
9. Conclusión.....	75

## Capítulo tercero

<b>Estados Unidos 2025: una América reforzada para la competición.....</b>	<b>77</b>
--	-----------

*José María Peredo Pombo*

1. Introducción.....	80
2. Estados Unidos en 2024.....	81
3. Fundamentos para una política exterior renovada en 2025.....	84
4. La estrategia de seguridad: competir con mayor precisión.....	89
5. Incrementar la ventaja competitiva en defensa.....	96

## Capítulo cuarto

<b>Europa: una revisión de riesgos geopolíticos, económicos, sociales y climáticos.....</b>	<b>101</b>
---	------------

*Daniel Fuentes Castro*

1. Introducción.....	104
2. Riesgos geopolíticos.....	105
2.1. Tensiones globales y su impacto en Europa.....	105
2.1.1. La rivalidad EE. UU.-China y su impacto en Europa.....	105
2.1.2. El resurgir de Rusia como potencia desafiante.....	107
2.2. Conflictos regionales y terrorismo internacional.....	108
2.2.1. Conflictos en Oriente Próximo y África del Norte.....	108
2.2.2. La amenaza del terrorismo internacional.....	108
2.3. Desafíos en ciberseguridad y guerra híbrida.....	109
2.3.1. Aumento de las ciberamenazas.....	109
2.3.2. Estrategias de guerra híbrida.....	110
2.4. La política exterior europea: un desafío para la coherencia estratégica.....	110
2.4.1. Una Europa fragmentada.....	110
2.4.2. La política exterior común: un camino lleno de desafíos.....	111
3. Riesgos económicos y financieros.....	112
3.1. Impactos económicos globales y regionales.....	112
3.1.1. La crisis energética y el impacto en la inflación.....	112
3.1.2. Desigualdades regionales y brecha campo-ciudad.....	113
3.1.3. Competencia por los recursos naturales.....	114
3.2. Situación económica y previsiones.....	114
3.2.1. Proyecciones económicas para 2025.....	114
3.2.2. Los informes Letta y Draghi: Europa necesita inversión.....	116
3.2.3. La deuda pública y sus riesgos para la estabilidad financiera.....	117

	Página
4. Riesgos sociales y demográficos.....	117
4.1. Cambios demográficos y desafíos para la cohesión social.....	117
4.1.1. Envejecimiento de la población.....	117
4.1.2. Migración y diversidad: oportunidades y tensiones sociales.....	118
4.1.3. Desigualdad social: riesgo de fragmentación interna....	119
4.1.4. La vivienda: cuello de botella para la emancipación.....	120
4.2. Movimientos populistas y el desafío a las democracias europeas.....	121
4.2.1. El ascenso de los movimientos populistas.....	121
4.2.2. Inestabilidad política en Alemania y Francia.....	122
5. Riesgos ambientales y climáticos.....	122
5.1. El reto energético: transición y dependencia externa.....	122
5.1.1. El desafío de la transición energética en Europa.....	122
5.1.2. Diversificación de fuentes y geopolítica energética.....	123
5.1.3. Descarbonización de la economía europea.....	124
5.1.4. El sector de la automoción y la movilidad sostenible....	125
5.2. Cambio climático: desafíos globales y locales.....	125
6. Conclusión general.....	126
6.1. Reflexión sobre escenarios futuros: posibles desenlaces en función de las decisiones estratégicas actuales.....	126
6.2. Escenario 1: integración y consolidación.....	127
6.3. Escenario 2: fragmentación y declive.....	127
6.4. Escenario 3: transición sostenible y resiliencia.....	127
6.5. Escenario 4: tensiones geopolíticas crecientes.....	128
6.6. Lecciones aprendidas de crisis anteriores: cómo pueden guiar políticas futuras.....	128
6.7. Lección 1: la importancia de la solidaridad europea.....	128
6.8. Lección 2: la necesidad de reformas estructurales.....	129
6.9. Lección 3: la importancia de la cohesión social frente a las divisiones.....	129
6.10. Lección 4: la necesidad de anticipación ante los riesgos geopolíticos.....	129

## Capítulo quinto

### **Indo-Pacífico 2025: estrategias, cooperación y competencia** 131

*Eva Borreguero Sancho*

1. Introducción.....	133
2. Estados Unidos, continuidad y ruptura.....	135
2.1. La estrategia norteamericana del Indo-Pacífico.....	137
3. China, el Indo-Pacífico con características chinas.....	141
3.1. La estrategia de Xi Jinping para el Indo-Pacífico.....	141
4. India, entre la dependencia y la autonomía.....	149
4.1. La estrategia de Narendra Modi para el Indo-Pacífico.....	149

	Página
4.2. Rivalidad con China.....	152
4.3. Disputas territoriales.....	152
4.4. Acercamiento a las democracias de Asia y Occidente.....	156
4.5. Seguridad económica.....	156
5. Japón, avance por la senda de Abe.....	157
5.1. Estrategias y documentos clave con Kishida.....	158
5.2. Relación económica y disputas con China.....	159
5.3. Acciones estratégicas de Japón.....	159
6. Las dos Coreas.....	160
6.1. Corea del Sur.....	161
6.2. Acercamiento Japón-Corea del Sur.....	161
7. Conclusión.....	162

## Capítulo sexto

### Oriente Medio ante los proyectos de reconfiguración en 2025..... 165

*Haizam Amirah Fernández, Rosa Meneses*

1. Introducción.....	167
2. Oriente Medio en 2024, un año de líneas rojas dinamitadas.....	167
2.1. Gaza-Israel y la incertidumbre de un alto el fuego.....	168
2.2. Los otros frentes de la guerra: Irán, Líbano, Siria y Yemen.....	171
3. El «nuevo Oriente Medio» una vez más.....	174
3.1. Precedentes del uso de «nuevo Oriente Medio».....	175
4. Oriente Medio en 2025: incógnitas entre sacudidas regionales y globales.....	176
4.1. El «eje de la resistencia»: diezmado, pero no acabado.....	177
4.2. Siria tras al-Asad: retos descomunales y esperanzas cautelosas.....	178
4.3. La vuelta de Trump a un Oriente Medio cambiado.....	180
5. Israel y Palestina: de los escombros de Gaza a Cisjordania.....	184
5.1. Dinámicas internas en el Israel pos-Netanyahu.....	187
6. Conclusión.....	189
Bibliografía.....	189

## Capítulo séptimo

### Latinoamérica: ¿cómo escapar de la trampa del sur global?.. 193

*Juan Pablo Toro*

1. Introducción.....	195
2. De regreso a Occidente.....	199
3. Recuperando terreno.....	205

## Capítulo octavo

<b>Redefiniendo las relaciones España-África: por un futuro sostenible y justo y un desarrollo compartido entre España y África.....</b>	<b>209</b>
<i>José Segura Clavell</i>	
1. Introducción.....	211
2. Nuevo colonialismo.....	213
3. Una nueva diplomacia.....	215
4. África y España: un nuevo modelo diferenciado y fundamentado.....	217
4.1. Paz y seguridad.....	219
4.2. Gobernanza.....	222
4.3. Desarrollo económico sostenible.....	223
4.4. Desarrollo social inclusivo.....	226
4.5. La enseñanza del español.....	227
4.6. Migraciones.....	229
4.7. Inteligencia artificial y desinformación.....	232
4.8. Perspectivas del desarrollo energético en África.....	236
5. Conclusiones.....	239

## Anexo

Lo que no se cuenta del potencial económico africano.....	241
La brecha eléctrica de África.....	246
África, cambio climático y alertas tempranas.....	250
Mirar al sur.....	254
Educación y desarrollo en África.....	258
Prevención, alertas tempranas y sensibilización ciudadana.....	262
Marcando el rumbo de Casa África.....	267
BRICS, Trump, Global Gateway... África y Canarias en la nueva geopolítica.....	271
La economía criminal que asfixia al Sahel.....	275
<b>Composición del grupo de trabajo.....</b>	<b>279</b>



## Introducción

### Geopolítica en la era de las rivalidades

*José M. de Areilza Carvajal*

A la vista de la rápida evolución de la política internacional y del aumento de las tensiones y conflictos en el mundo, la labor de análisis y prospectiva se ha convertido en más urgente, pero también en una tarea más difícil. Hace poco, Mike Froman, presidente del Council on Foreign Relations, se quejaba con buen humor de que lo malo de hacer predicciones en nuestro tiempo es que tienen que ser sobre el futuro. En un momento de acelerado cambio geopolítico, la publicación del *Panorama Estratégico* este año 2025 es más necesaria que nunca. Quiere ser una contribución sosegada desde España para entender, pensar y anticipar las grandes tendencias y los elementos principales que vertebran un orden internacional en mutación.

Hemos entrado en una nueva era de rivalidades, todavía de contornos poco definidos, que Philip Stephens describe como «el final del final de la historia».

La invasión rusa del este de Ucrania ha puesto fin a una larga etapa en las relaciones internacionales y ha hecho despertar a los europeos a esta realidad diferente. Se trata del paso de un mundo organizado a través de normas e instituciones multilaterales, con todas sus imperfecciones y limitaciones, a uno dividido

y plagado de incertidumbres. Algunos elementos que definen esta situación más inestable son el ascenso de China, el repliegue internacional de Estados Unidos, el crecimiento de amenazas como la ciberguerra o de la emergencia climática, y la persistencia de otras amenazas presentes desde hace años (proliferación nuclear, terrorismo internacional y migraciones descontroladas).

El objetivo de la prosperidad global, central durante los años de *pax americana* que sucedieron a la caída del muro de Berlín, ha cedido su sitio al imperativo de la seguridad entendida en clave nacional o regional. Asistimos de nuevo a la confrontación entre grandes bloques, Estados Unidos y sus aliados frente a la alianza de China y Rusia, dos sistemas que se entienden incompatibles entre sí a pesar de su gran interdependencia económica. Este inestable panorama puede ser descrito como una nueva Guerra Fría, bien distinta a la primera<sup>1</sup>. Esta vez, la gran mayoría de los países del hemisferio sur no toman partido por ninguno de los dos bandos, ya que la división en bloques deja a la mayoría como no alineados. Algunos de ellos, las potencias emergidas, triangulan con eficacia, aprovechando las ventajas de multialinearse en el contexto de esa rivalidad, como son los casos de India, Arabia Saudí, Brasil, Sudáfrica o Emiratos.

El término «geopolítica», que había caído en desuso después de la Segunda Guerra Mundial, ha vuelto y se utiliza de modo generalizado. Nuestras palabras son nuestros mundos: ya no hay un marco predecible en las relaciones internacionales y la ambición de poder, la geografía y la historia sacuden los cimientos del orden mundial. El derecho internacional se devalúa, el uso o la amenaza de la fuerza se hace más presente y comienza una desglobalización económica que aún no se sabe hasta qué cotas de proteccionismo y fragmentación nos llevará. Como decía nuestro añorado Josep Piqué, la geografía siempre está y la historia siempre vuelve.

La demanda de seguridad omnipresente es un concepto en expansión: engloba ya además de la defensa, la energía, el comercio y las inversiones, las tecnologías disruptivas (con su impacto, entre muchos otros ámbitos, en el derecho a la información), la salud y la inmigración. Las interdependencias se entienden cada vez más como vulnerabilidades, y el debate político en muchas democracias gira cada vez más en torno al eje países abiertos *versus* países cerrados, dejando atrás divisiones ideológicas clásicas.

---

<sup>1</sup> Niblett, R. (2024). *The New Cold War*. Londres, Atlantic Books.

En el centro de esta disrupción geopolítica se encuentra Estados Unidos. El ex secretario de Defensa, Robert Gates, ha advertido en un artículo de gran calado de cómo la superpotencia occidental se ve lastrada por una política disfuncional y polarizada en la que hoy parece imposible alcanzar los consensos básicos que le permitan responder a una situación geopolítica delicada, con cuatro autocracias que la desafían y están cada vez más coordinadas entre sí: China, Rusia, Irán y Corea del Norte.

Con el regreso al poder de Donald Trump, Washington deja atrás la reconstrucción de las alianzas en política exterior, como ha hecho Joe Biden durante su único mandato, y se adentra en una política exterior a caballo entre el aislacionismo y una versión del imperialismo que nos retrae al siglo XIX.

El republicano ha vuelto a la Casa Blanca con un lenguaje victimista y aspira a cambiar rápidamente las reglas del juego, tanto de la democracia como de un orden internacional en buena medida construido por Estados Unidos. Se trata de saltar por encima de consensos, pactos, normas e instituciones con el argumento de que las élites locales y globales son corruptas. No es posible la reforma y solo queda la ruptura con el orden establecido. Para los europeos, el regreso de este político disruptor es una pésima noticia, porque ni la Unión ni sus Estados se encuentran preparados y cohesionados ante lo que se avecina. La segunda presidencia de Trump es un triple *shock* para la defensa, la economía y la democracia del continente.

Pero los gestos, declaraciones y políticas del presidente Trump no son solo una disrupción, sino también una gran distracción. Retira a su país de la lucha global contra la emergencia climática y de la coordinación de los asuntos de salud global, ignora la importancia de establecer normas claras en el desarrollo de la inteligencia artificial y aspira a seguir manteniendo la hegemonía de la superpotencia sin proveer de estabilidad al mundo. Las alianzas comerciales y defensivas se ponen en entredicho y se niega su premisa fundamental. Leslie Vinjamuri, directora del programa sobre Estados Unidos en Chatham House, Londres, ha explicado que, si bien la presidencia de Trump vuelve a plantear la pregunta del compromiso global de su país, esta cuestión se planteaba en la sombra desde hace décadas en presidencias anteriores<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Vinjamuri, L. (2025). The new Trump administration could herald a remaking of the international order. How should the world respond? *Chatham House*.

Sin embargo, esta vez la combinación trumpista de aislacionismo e imperialismo decimonónico hace mucho más difícil la cooperación entre países para enfrentar problemas comunes. Es cierto que el poder blando de Estados Unidos en la nueva versión MAGA es apreciado en no pocos lugares del mundo: los regidos por dictadores y aprendices de hombres fuertes. El estudio del Consejo Europeo de Relaciones Exteriores, *Solos en un mundo trumpista*, realizado en enero de 2025 revela algunos datos muy relevantes:

«Los ciudadanos más preocupados por la vuelta de Trump pertenecen a los países aliados más cercanos. Solo el 22 % de los europeos continentales, el 15 % de los británicos y el 11 % de los surcoreanos piensan que es bueno para sus naciones. Mientras tanto, el 84 % de los indios, el 61 % de los saudíes, el 49 % de los rusos y el 46 % de los chinos aprecian que es positivo para sus países<sup>3</sup>».

Es muy posible que en adelante resulte mucho más difícil ser un país aliado que un rival de Washington. La tarea de las democracias en los próximos cuatro años es sobrevivir, adaptarse y jugar bien sus bazas. Ivan Krastev ha recordado hace poco que la mejor estrategia hacia Trump es no comportarse como una víctima y no tener prisa por complacerlo u oponerse a sus planes<sup>4</sup>. Sería el momento de impulsar la libertad y la prosperidad con mejores políticas y menos guiones televisivos.

Para ganar las elecciones, Trump ha desplegado una astucia política notable al tejer una coalición amplia entre grupos de votantes con agendas muy diferentes: el movimiento MAGA, los evangelistas, los libertarios y muchos miembros de minorías raciales. El plano internacional es el ámbito en el que Trump puede causar más destrozos. Promete emociones fuertes, repliegue, transacciones y hasta expansionismo territorial, todo ello envuelto en su fascinación por los líderes fuertes de las peores autocracias.

Sin duda, el asesor presidencial más poderoso en el comienzo del ciclo es el billonario Elon Musk, quien ejerce como primer ministro *de facto*. Por un lado, aspira a mantener y aumentar los numerosos contratos que tienen sus empresas con el Gobierno federal.

---

<sup>3</sup> Garton, T., Krastev, I. y Leonard, M. (2025). Alone in a Trumpian world: The EU and global public opinion after the US elections [en línea]. ECFR. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://ecfr.eu/publication/alone-in-a-trumpian-world-the-eu-and-global-public-opinion-after-the-us-elections/>

<sup>4</sup> Krastev, I. (2025). The Key for Dealing with Donald Trump is not to play the victim. *Financial Times*.

Por otro, hace de cerebro en la sombra del gabinete Trump y lucha en todos los frentes, desde la reforma de la Administración (encomendada a él) a la paz en Ucrania, las reglas del juego de la IA o el apoyo a los ultraderechistas europeos.

Pero no es solo este tecnólogo movedizo el que inspira a Trump. Varios importantes empresarios del mundo de la tecnología digital lo apoyan y aprovechan la ocasión de hacer avanzar sus intereses y su visión del mundo. Muchos de ellos son tecno-optimistas y practican una versión del anarquismo liberal de raíces darwinistas en el polo opuesto de la sensibilidad europea hacia el reconocimiento y la protección de los más débiles de la sociedad. Estiman que el freno a la degradación del medio ambiente se conseguirá solo a través de soluciones tecnológicas impulsadas por el mercado y por el ser humano (en realidad unos pocos bien seleccionados), llamado a convertirse en una criatura superior gracias a los hallazgos de la revolución digital.

Los miembros del movimiento MAGA (*Make America Great Again*), muchos de ellos trabajadores que antes votaban a los demócratas, pueden ser los primeros perjudicados de las iniciativas domésticas e internacionales de Trump. El magnate no se puede volver a presentar dentro de cuatro años, tiene las manos libres y el viento a favor. Es la euforia del que se siente poderoso, que típicamente lleva a sentirse por encima de las normas y llamado a realizar grandes proyectos. Pero a Trump le importa la popularidad y las encuestas, como buen experto en *ratings* de programas televisivos, y también los datos macroeconómicos y la bolsa, aunque transmita su propia versión de ellos. El arranque de su mandato puede ser bien distinto de lo que venga después. Los mejores trumpólogos saben que tienen que estar preparados para giros sorprendentes de guion y sobresaltos continuos.

La prioridad internacional de Estados Unidos, algo en lo que coinciden republicanos y demócratas, ha sido en la última década contener a China, la superpotencia rival en ascenso. Xi Jinping quiere recuperar Taiwán y no está dispuesto a esperar los cien años que sugirió Mao Tsetung a Richard Nixon en el histórico encuentro de febrero de 1972. Al actual dirigente chino, dispuesto a pasar a la historia como un gran líder, se le acumulan los problemas domésticos, lo que podría llevarle a acelerar sus planes para poner fin a la democracia en Taipei: derrumbe del sector inmobiliario, intervencionismo estatal ineficaz, protestas de minorías y jóvenes, y corrupción y fracaso de la política covid cero.

China proyecta sus necesidades de seguridad interior hacia el mundo mediante una estrategia a largo plazo que le asegura influencia global, fuentes de energía y materias primas. Al mismo tiempo, sigue teniendo la mentalidad de ser el imperio central y contempla a los demás países como tributarios y no iguales, una mentalidad que hasta ahora ha modulado la creciente exportación de su modelo político y económico.

Lo que queda de siglo *xxi* va a estar presidido por una rivalidad cada vez más fuerte entre China, la potencia que aspira a la hegemonía global, y Estados Unidos, que quiere mantener en todo lo posible esa preeminencia.

La superpotencia asiática responde a su ritmo a la emergencia climática, el primer reto existencial del planeta. El verdadero problema ante esta amenaza global es doble: no hay casi tiempo para poner en marcha las transiciones verdes que eviten que el planeta sea inhóspito de forma irreversible. Los mecanismos que se han puesto en pie con el sistema de las COP no son del todo eficaces. Además, Estados Unidos se aparta del marco multilateral por segunda vez, con un partido republicano que sufre el virus del negacionismo climático. En este campo dependerá cada vez más de las acciones en los Estados y de las empresas, que confían sobre todo en posibles soluciones tecnológicas.

La Unión Europea y sus Estados miembros están poco preparados para un mundo en el que la seguridad es el imperativo dominante y que afecta a tantos ámbitos —economía, energía, tecnología, inmigración, salud—. Por eso es necesario reformular la introspección de Bruselas de estos años en los que ha debatido intensamente y con un cierto bizantinismo sobre la autonomía estratégica del continente. En realidad, la pregunta prioritaria es: ¿cómo puede contribuir Europa a resolver problemas globales en un mundo en el que la seguridad se ha convertido en el interés primordial?

Para los europeos, el nuevo ciclo de trumpismo puede tener efectos muy negativos en la economía, la defensa y la democracia. La Unión y sus Estados miembros no están bien preparados para un mundo en el que la superpotencia occidental ya no es proveedor de estabilidad global.

Por el contrario, los nuevos bárbaros occidentales, como llamaba a los habitantes de Estados Unidos un personaje de Henry James en su novela *Los americanos* (1877), están dispuestos a debilitar las organizaciones multilaterales y apoyan abiertamente a los

partidos antieuropeos. El libre comercio, el multilateralismo, los estándares universales para mejorar las reglas del juego de la tecnología digital y el trabajo global frente a la emergencia climática corren el riesgo de descender a un plano secundario. Y esto daría paso a un mundo mucho peor.

Ante la invasión rusa de Ucrania, la UE ha actuado con rapidez y unidad, pero dista mucho de haber dado pasos suficientes para tener peso propio en este ámbito. Los países del continente invierten cada vez más en defensa (en total alrededor un 40 % del presupuesto de EE. UU.), pero se hace desde lógicas nacionales, arrastrando una fragmentación y falta de coordinación muy preocupantes y sin una base industrial suficiente. Estas limitaciones se conocen desde hace años, aunque no se haya hecho nada para remediarlas. Hay una mentalidad de pacifismo muy generalizado entre los votantes, por lo que el problema no solo atañe a las instituciones, las capacidades y los medios.

Es cierto que antes de la guerra de Ucrania en 2022 la Unión había estado ocupada en gestionar una sucesión de crisis existenciales: la triple crisis de bancos, deuda y crecimiento en 2008 que obligó a rediseñar el euro, la avalancha migratoria de 2015, el surgimiento de movimientos populistas y nacionalistas antieuropeos, bien ejemplificado en el episodio del Brexit, y, finalmente, la pandemia y sus consecuencias devastadoras en la salud y la economía. Esta última crisis alentó un importante debate sobre las consecuencias de la desglobalización en marcha.

En cada una de estas crisis, la UE realizó un valioso aprendizaje y aprobó reformas guiadas por el objetivo de profundizar en la integración. El caso más exitoso de entender las crisis como oportunidades, en la mejor tradición europea, fue la creación del llamado fondo de recuperación Next Generation, un instrumento económico-financiero muy novedoso de carácter federal. La sexta crisis es muy posible que llegue con la disrupción internacional provocada por la segunda presidencia de Donald Trump.

En toda Europa crecen los movimientos nacionalistas y populistas, como ha ocurrido en las últimas elecciones legislativas de Francia o en los comicios europeos pasados. Cuando las instituciones se debilitan, la tentación es buscar personalidades fuertes que aborden de modo sencillo problemas de gran envergadura, como la inmigración o la desigualdad, y choquen con enemigos externos.

Una de las amenazas que se cierne sobre el continente europeo es la coincidencia entre la corriente transgresora de la política

estadounidense y la actividad subversiva del vecino ruso. De nuevo desde Washington, un presidente jalea a partidos antieuropeos, desde la extrema derecha de Nigel Farage al ultranacionalismo de Viktor Orban en Hungría, el caballo de Troya de Vladimir Putin en la UE. Elon Musk también ha mostrado en público su cercanía al inglés y parece dispuesto a financiar al partido neonazi alemán, la AfD, en segunda posición en los sondeos de las próximas elecciones de febrero. Para Musk, AfD y la formación de Giorgia Meloni en Italia son la misma cosa por su rechazo a la inmigración, sin importarle las claras diferencias entre ambos discursos.

A cambio, las encuestas indican que los ciudadanos confían más en las instituciones comunitarias que en las nacionales. El 77 % reclaman una política de seguridad y defensa a escala continental, aunque no está claro que estén dispuestos a pagar el precio.

Europa ha vivido con comodidad bajo el paraguas militar de Estados Unidos mientras ha desarrollado el mejor Estado social de la historia. A cambio no ha hecho el suficiente esfuerzo en seguridad y defensa, todavía hoy una competencia nacional. Al igual que ha ocurrido con una larga lista de políticas económicas y sociales ya europeizadas, es urgente dar pasos para compartir soberanía en el área de defensa.

No obstante, buena parte del trabajo global de los europeos en seguridad y defensa en el futuro debe seguir siendo como aliados de Estados Unidos, un gran país con el que existen diferencias que habrá que resolver con lealtad y en un dialogo permanente. La opción de un acercamiento a China choca con los valores y con los intereses europeos a medio plazo, por mucho que se esgrima esta posibilidad retórica desde Bruselas o París. A pesar de la crecida nacionalista y populista, las dos orillas del Atlántico comparten una historia común y unas bases civilizatorias en un mundo en el que Occidente cede cada vez más poder ante otros actores emergentes.

No parece acertado centrar el debate en ser o no ser «vasallos» de Estados Unidos, como lo hizo Emmanuel Macron para defender una política propia hacia China. Es preferible entender la relación con la superpotencia occidental en términos de amistad entre socios que a veces están de acuerdo y otras no tanto, pero que resuelven sus diferencias sabiendo que comparten objetivos a largo plazo.

Los europeos necesitan a Estados Unidos como aliado principal en seguridad y defensa, sin que por ello deban dejar de desarrollar

capacidades propias. En el norte de África y en el Sahel, por ejemplo, Europa va a tener que actuar cada vez más sin Estados Unidos. Al mismo tiempo, Estados Unidos ya no tiene la capacidad de contener a China sin trabajar en coalición con sus aliados. Tras volver a intervenir en una guerra en suelo europeo, Washington espera que la relación transatlántica funcione en el Pacífico.

La UE ya ha cambiado su percepción de China y paso a paso se acercan a la visión estadounidense de contención del gigante asiático, aunque sin llegar a considerarlo un enemigo, como ocurre cada vez más en Washington, ni a reconocer la necesidad de desacoplar su economía y dejar de invertir y comerciar.

A los europeos les corresponde acelerar su respuesta a la nueva era de rivalidades y, mientras tanto, desarrollar nuevas capacidades económicas y defensivas, y buscar a corto plazo entendimientos con la nueva administración estadounidense. También deben repensar las reglas de la globalización, en primer lugar, en sectores estratégicos como semiconductores, minerales críticos o baterías con el fin de preservar las ventajas económicas del proceso de apertura internacional y minimizar los riesgos. La industria europea, por ahora, necesita seguir en China. La ola de proteccionismo, aislacionismo e inestabilidad desatada desde Washington debería servir para fortalecer el mercado interior y la identidad política continental y para hacer los deberes en defensa.

Una buena noticia para los europeos continentales es que cada vez más ciudadanos británicos piensan que es necesario estrechar la relación entre el Reino Unido y la UE, incluyendo un 26 % de los que votaron por el Brexit.

Varias razones explican este estado de opinión. Las amenazas a la seguridad común que representa la guerra de Ucrania hacen bueno el dicho de que todos los países europeos son pequeños, solo que algunos no lo saben todavía. El retorno a la Casa Blanca de Donald Trump, un presidente muy escéptico sobre la importancia del vínculo transatlántico y dispuesto a desatar guerras comerciales con sus aliados también impulsa la cooperación entre los dos lados del canal.

Esto no quiere decir que los británicos vayan a volver a formar parte de la UE a corto plazo. El trauma del Brexit está todavía presente y pasará una generación antes de que se pueda replantear la adhesión. Las crisis políticas en Francia y Alemania y las divergencias entre los dos países motores de la integración dificultan asimismo que la UE reaccione con rapidez ante las amenazas a

su seguridad y piense en asociarse con su antiguo Estado miembro. Existen, no obstante, numerosas iniciativas concretas sobre las que trabajar juntos. La lista de temas pendientes es interminable: defensa, economía, educación, investigación, desarrollo tecnológico, lucha contra la emergencia climática...

El Reino Unido sigue siendo la primera potencia militar y la segunda economía del continente, aunque la situación de sus finanzas públicas lastra la puesta al día de sus capacidades globales. El gobierno laborista de Keir Starmer entiende que su proyecto de reformas pasa por intensificar las relaciones con el mercado interior comunitario y mejorar el acceso al mismo. Es cierto que los conservadores se han radicalizado tras su derrota electoral, pero un tercio de sus votantes quieren mejorar la cooperación con la Unión Europea. El pragmatismo empieza a sustituir a una arrogancia que en 2016 se disfrazó de patriotismo. En el continente, el Reino Unido cada vez es más percibido como parte de la solución.

La gran pregunta hoy es si la UE puede evolucionar y dotarse a tiempo de las capacidades necesarias en seguridad y defensa para gestionar asuntos geopolíticos de gran envergadura. Es una cuestión existencial que obliga a revisar una creencia bien instalada y rebatida, entre otros, por Joseph Weiler:

«Es palmario que ningún país europeo puede defenderse solo. Y siendo eso así, es ridículo considerar que la defensa no debe ponerse en común... Los Estados europeos han descuidado su defensa, pensando —basándose en el recuerdo del siglo xx— que en caso de necesidad siempre acudirá EE. UU.<sup>5</sup>».

El objetivo de impulsar la defensa europea requiere responder a tres preguntas: cómo impulsar el refuerzo del vínculo transatlántico cuando Estados Unidos cambia de prioridades y puede volver al aislacionismo, cuánta centralización de poderes en torno a la UE en cuestiones de defensa se necesita y a qué velocidad es necesario y posible avanzar en uno y otro caso.

Nadie sabe cómo terminará la guerra de Ucrania, pero las posibilidades de una partición del país son cada vez mayores. La gran cuestión será qué tipo de garantía de seguridad se ofrece desde Occidente al territorio gobernado desde Kiev. Una Rusia

---

<sup>5</sup> Ramón, J. C. de (2022). Joseph Weiler: la omnipresencia de los derechos y la desaparición de los deberes. *The Objective*.

victoriosa sería una potencia aún más revanchista y crearía una inestabilidad permanente en la frontera este de Europa.

Finalmente, antes de presentar uno por uno los capítulos que conforman *Panorama Estratégico 2025*, me gustaría concluir este análisis preliminar advirtiendo contra la trampa del realismo en el regreso a la geopolítica que vivimos. Esta óptica cada vez más extendida solo debe servir para analizar las relaciones internacionales como son, pero no como deben ser. El uso de la fuerza no puede convertirse en el primer principio de las relaciones internacionales. El realismo es útil para entender cómo cambia la distribución de poder global, pero muy dañino si sirve para descartar cualquier visión normativa que defienda la diplomacia, la negociación, un orden mundial basado en reglas y las organizaciones internacionales. Esta visión es profundamente equivocada: supone negar que el progreso moral exista y lleva a la parálisis y la resignación. Sobre todo, no puede ser más ajena al significado de la palabra Europa, el nombre de nuestra civilización.

La edición de 2025 del *Panorama Estratégico* analiza y estudia con rigor los grandes asuntos de un orden internacional en mutación.

En primer lugar, el embajador Jorge Dezcallar reflexiona sobre el papel de Europa en una nueva etapa internacional. Se hace la pregunta esencial de si es tarde para adaptar el orden geopolítico surgido de la Segunda Guerra Mundial y añade una reflexión lúcida y urgente sobre el surgimiento de la inteligencia artificial y su capacidad transformadora. Explica cómo el reparto del poder en las organizaciones internacionales se ha quedado anticuado. El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial tienen un problema de representatividad que no han conseguido abordar todavía. También razona sobre cómo las guerras aceleran la marcha de la historia y traza un análisis de largo alcance sobre posibles escenarios futuros en la evolución de las relaciones de poder entre Estados y también con actores no estatales.

El coronel José Pardo de Santayana dedica su capítulo a estudiar de modo preciso y con enorme claridad cómo la guerra ha vuelto al centro mismo de las relaciones internacionales y el arma nuclear ha recuperado el protagonismo perdido. Su estudio destaca cómo Europa vive bajo la amenaza de una escalada preocupante y reflexiona sobre el gran interrogante que abre la llegada el inicio de la segunda presidencia de Donald Trump.

Este nuevo mandato del republicano es analizado como una etapa de priorización del interés nacional por el profesor José María Peredo en su capítulo sobre la evolución de la política exterior de EE. UU. También valora en qué medida la superpotencia occidental se encuentra en una posición más firme para hacer frente al nuevo orden de competición.

El papel de la Unión Europea y de sus Estados miembros en este mundo en transición es abordado por el profesor Daniel Fuentes. En su capítulo analiza cómo pueden transitar hacia un futuro más sostenible y también más resiliente. A través del estudio de las proyecciones económicas y de los riesgos geopolíticos en 2025 para los europeos, dibuja varios escenarios futuros posibles y subraya las lecciones aprendidas de la gestión de la sucesión de crisis en el continente desde 2008.

La evolución de los principales actores y sus estrategias en el Indo-Pacífico son estudiados por la profesora Eva Borreguero. Dedicada su capítulo a explicar cómo evoluciona este espacio de competencia regional decisivo y la repercusión de tales dinámicas en el orden global. Las dos superpotencias rivales pugnan por influir en el nuevo centro del mundo: China más asertiva por la deriva autoritaria de la etapa de gobierno de Xi Jinping, y Estados Unidos más exigente hacia sus aliados, a los que reclama mayores inversiones en defensa. Washington es también un actor más impredecible con la vuelta de Trump al poder. India, por su parte, gestiona la rivalidad con China y se prepara para no depender de ninguna de las dos superpotencias en liza.

El *Panorama* dedica también un capítulo a Oriente Medio escrito por el profesor Haizam Amirah Fernández y la periodista Rosa Meneses. En este análisis de una región que atraviesa un nuevo periodo de guerras y convulsiones se destaca cómo el retorno de Donald Trump a la Casa Blanca afectará profundamente a un Oriente Medio que está viviendo una reorganización de los equilibrios de poder regionales.

Por último, el *Panorama Estratégico* presta también atención a dos grandes regiones del mundo esenciales para el futuro europeo y español, Latinoamérica y África.

En el capítulo dedicado a América Latina, Juan Pablo Toro, periodista y experto en política y seguridad en la región, plantea la pregunta de cómo puede este conjunto de países escapar de la trampa del sur global. Analiza la influencia de países como China o Rusia y subraya la importancia de las alianzas de Latinoamérica

con países occidentales para transitar hacia sociedades abiertas y mejorar la convivencia y la prosperidad.

En el capítulo sobre África, el profesor José Segura, director general de Casa África, presenta el continente como un epicentro político que atrae la atención de las principales potencias mundiales. En su análisis desentraña algunas de sus complejidades y aborda los grandes retos de las migraciones, la gobernanza y el desarrollo energético. Propone tratar a estos países como «socios diversos e igualitarios en la construcción de un orden mundial más justo y sostenible».



## Capítulo primero

### Un mundo en profunda transformación

*Jorge Dezcallar de Mazarredo*

#### Resumen

El mundo está viviendo unos cambios de naturaleza geopolítica, acelerados por las guerras en curso, como no se habían visto en mucho tiempo que han clausurado el sistema internacional para dar paso a otro todavía por definir. Las antiguas reglas establecidas por los vencedores de la Segunda Guerra Mundial ya no sirven y se necesitan unas nuevas que reflejen mejor la pluralidad del mundo.

Los avances de la tecnología, en concreto de la inteligencia artificial, suponen un enorme reto, y el arma nuclear ha vuelto con fuerza a la arena geoestratégica.

Mientras el mundo se enfrenta a una década peligrosa en que EE. UU. y China se miran con recelo y el centro de gravedad del mundo se está desplazando hacia el océano Pacífico, Europa corre el peligro de quedar marginalizada.

La guerra de Ucrania ha favorecido la puesta de largo de lo que se ha dado en llamar el sur global. Estos países no desean tomar partido entre las grandes potencias en liza y prefieren dejar todas las opciones abiertas para alinearse según su conveniencia en cada momento.

## Palabras clave

Geopolítica, Orden mundial, Grandes potencias, Sur global, Tecnología, Arma nuclear.

## A world in deep transformation

### Abstract

*The world is undergoing changes of a geopolitical nature, accelerated by the ongoing wars, like have not been seen in a long time. They have closed down the international system to give way to another yet to be defined. The old rules established by the victors of World War II are no longer valid and new ones are needed to better reflect the plurality of the world.*

*Advances in technology, in particular in Artificial Intelligence, pose a huge challenge, and the nuclear weapon has made a strong comeback in the geostrategic arena.*

*As the world faces a dangerous decade in which the US and China look askance at each other and the world's center of gravity is shifting towards the Pacific Ocean, Europe is in danger of being marginalized.*

*The war in Ukraine has favored the emergence of what has come to be known as the Global South. These countries do not wish to take sides between the major powers and prefer to leave all options open to align themselves according to their convenience at any moment.*

### Keywords

*Geopolitics, World order, Great powers, Global South, Technology, Nuclear weapon.*

La guerra en Ucrania va mucho más allá de una disputa fronteriza por asegurar unos territorios estratégicos y responde a fuerzas de cambio muy profundas en la geopolítica que ha regido el mundo desde el final de la Segunda Guerra Mundial. Cuando Xi Jinping visitó Moscú en marzo de 2023 le dijo a Putin mientras se despedía: «Ahora mismo se están produciendo cambios como no hemos visto en cien años, y somos nosotros los que estamos dirigiendo esos cambios». Y un Putin sonriente le respondió: «Estoy de acuerdo». Probablemente recordaba la frase atribuida a Lenin de que «hay décadas en las que no ocurre nada y semanas en las que ocurren décadas». O algo muy parecido. Y ahí estamos.

En *Empires of Eurasia. How Imperial Legacies Shape International Security*<sup>1</sup>, Jeffrey Mankoff afirma que una nueva «edad imperial» está naciendo en el corazón de Eurasia donde cuatro viejos imperios —Rusia, China, Irán y Turquía— persiguen hoy «geopolíticas imperiales» que los llevan a intervenir en los asuntos de sus vecinos bien por la fuerza de las armas, como Rusia en Ucrania, e Irán y Turquía en Siria, o por la del comercio y los lazos étnicos y lingüísticos como hace China en Asia Central y el Sudeste Asiático. Mankoff cree que ese pasado imperial no es solo retórica, sino que va mucho más allá en el sentido de que, por culpa de ese pasado, estos cuatro países ni se consideran ni quieren ser Estados-nación confinados a unos territorios claramente definidos. Se consideran «Estados-civilización» un poco por encima del bien y el mal, con influencia muy lejos de sus fronteras establecidas. Lo mismo cabría decir de China, India o Estados Unidos. Sea o no cierto —y a mí me parece que lo es—, no cabe duda de que el pasado imperial de Rusia está muy presente en la coreografía y en el simbolismo que rodea las apariciones públicas del presidente de la Federación Rusa.

En la cabeza de Putin —como en la de muchos otros— existe el convencimiento de que estamos ante el fin de una época geopolítica y el comienzo de otra, y ya se sabe que ese es un momento particularmente incómodo e inestable. Como dice Claudio Magris, cuando una época muere y otra no acaba de nacer nos encontramos en «la época de los monstruos». Eso es exactamente lo que ocurre, porque Occidente pierde fuerza, el sur global gana peso, el centro económico del planeta se ha desplazado desde el Atlántico Norte al Indo-Pacífico, y una serie de países emergentes como China, India, Brasil, Indonesia, Suráfrica, México, Nigeria y

---

<sup>1</sup> Yale University Press, 2022.

otros quieren dos cosas que son justas pero difíciles de conseguir sin romper la baraja: otro reparto del poder en el mundo y otras normas para regir la geopolítica mundial. De eso se ha hablado en el comienzo de la Asamblea General de las Naciones Unidas reunida en Nueva York en septiembre de 2024. Aunque no me parece que sea ya un nuevo orden, porque no será fácil de lograr, sin duda es un nuevo desorden.

Esos países tienen razón porque los vencedores de la Segunda Guerra Mundial se repartieron el poder y la influencia en el mundo en Yalta, El Cairo, Potsdam, Teherán, San Francisco, Bretton Woods, etcétera, y crearon la ONU y su Consejo de Seguridad, el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional... Hoy, ochenta años más tarde, el mundo ha cambiado mucho y ellos siguen igual. Lo ha reconocido António Guterres, secretario general de las Naciones Unidas, cuando dijo en la cumbre de los BRICS en Johannesburgo algo tan obvio como que «la gobernanza global debe representar el poder y las relaciones económicas actuales, no las de 1945». Tan sencillo como eso. Tiene mucha razón porque los vencedores de la Segunda Guerra Mundial dividieron la tarta del poder entre ellos sin permitir que nada cambie en los tres cuartos de siglo transcurridos desde entonces, como se demuestra por el hecho de que Francia esté en el Consejo de Seguridad de la ONU con asiento permanente y derecho de veto y no lo esté la India, que también es potencia nuclear y tiene mil cuatrocientos millones de habitantes, pero que entonces, en 1945, era todavía una colonia británica. O que en el Consejo no haya un solo país africano o sudamericano. O que Estados Unidos no quiera renunciar al control del FMI, que mantiene desde su misma fundación. O que China tenga más o menos los mismos votos que Italia en el Banco Mundial. Es obvio que existe un grave problema de representatividad.

Son cosas que tienen que cambiar, idealmente desde dentro, aunque no es fácil hacerlo porque, por ejemplo, en el Consejo de Seguridad de la ONU, que todo el mundo coincide en que se debe reformar, todos los miembros permanentes tienen derecho de veto y están dispuestos a ejercerlo para impedir cualquier mudanza que vaya en contra de sus intereses. Si los cambios no se promueven desde dentro, se forzarán desde fuera —lo que no creo que vaya a ser mejor—, porque la realidad es tozuda y acabará imponiéndose de una u otra forma, por las buenas o por las malas, reformándolos, ampliándolos para dar cabida a otros o, simplemente, creando otras instituciones más acordes con el

paso de los tiempos que dejen a las viejas sin trabajo y vacías de contenido, algo que está comenzando a suceder, tal como muestra la creación del Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras, que ya ha comenzado su andadura. Lo que no se adapta acaba rompiéndose, y el actual reparto del poder no es ya solo que no sea justo y no responda a los nuevos tiempos, sino que, además, es disfuncional cuando se trata de abordar problemas globales como el cambio climático, la proliferación nuclear, la seguridad alimentaria o sanitaria, y la pobreza y las crecientes desigualdades, sin olvidar la necesaria regulación digital. La organización geopolítica mundial impide enfrentar estos retos con la eficacia que sería deseable porque las soluciones parciales que ofrecen los Estados son simplemente insuficientes.

Igual ocurre con las reglas: las que nos rigen son demasiado blancas, demasiado cristianas y demasiado occidentales. Para algunos son incluso demasiado masculinas. Son producto de la civilización cristiana, de la filosofía griega y del derecho romano; están pasadas por un Renacimiento que puso al individuo en el centro mismo de la creación; por Francisco de Vitoria y Hugo Grocio y sus principios de derecho internacional; por Descartes, que diferenció entre los planos que ocupan el ser humano, la naturaleza y la divinidad; y por la Ilustración, que ha puesto la duda en el centro mismo del debate racional, pues sin duda no hay progreso... Eso era perfectamente aceptable para unas Naciones Unidas que tenían 53 miembros en 1945 —bastante homogéneos—, pero ahora resulta que los miembros de la ONU son 193, la mayoría de la población del mundo no pertenece a la raza blanca y vive en países que tienen otras culturas y que han seguido otros itinerarios civilizacionales ni mejores ni peores, sino diferentes.

En China, heredera de la filosofía de Confucio, el respeto a la autoridad o la meritocracia priman sobre la democracia, al igual que consideran que el grupo debe prevalecer sobre el individuo. Recuerdo una viva discusión hace algún tiempo con el rector de la Universidad de al-Azhar en El Cairo, en la que él me decía que la igualdad de género no es que le pareciera mal, es que era mucho peor: el mismo concepto le ofendía porque era lo contrario de lo que Alá reveló al Profeta por boca del ángel Gabriel y él recogió en el sagrado Corán; o que no compartía la idea de relegar la religión al mundo privado cuando en su opinión debía permear todos los actos de la vida diaria del creyente. De ahí la incompreensión e irritación de los musulmanes ante las ofensas a

Mahoma o al Corán, que consideran blasfemas, y nuestras profundas diferencias sobre la libertad de expresión. En el verano de 2023, turbas vociferantes asaltaron las embajadas de Suecia y Dinamarca en Bagdad y en Teherán en protesta por la quema de un Corán por parte de un provocador en Estocolmo. El Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas aprobó poco después, con el voto de 28 de sus 47 miembros, una resolución que condena el odio religioso y «exhorta a los Estados a que examinen sus leyes [...] con miras a identificar lagunas que puedan impedir la prevención y el enjuiciamiento de actos y la apología del odio religioso [...] y que adopten medidas inmediatas para llenar esos vacíos». Solo votaron en contra los países europeos, Estados Unidos y Costa Rica, mostrando cómo los valores occidentales están hoy en regresión ante el acelerado cambio en las relaciones de poder en el mundo. Tras esta resolución, el Gobierno de Dinamarca (donde se han quemado provocadoramente hasta ciento cincuenta Coranes en los últimos tres años) ha decidido cambiar la ley para proteger en espacios públicos «el trato inadecuado de objetos que tengan un significado religioso para una comunidad». Lo entiendo, pero no lo comparto. Creo que no se debe despreciar lo que es un símbolo religioso para mil millones de musulmanes —yo nunca lo haría porque hay cosas que son legales pero que no se deben hacer porque no son éticas y, además, no me gusta ofender los sentimientos ajenos—, pero también creo que limitar la libertad de expresión es un camino equivocado porque no tiene fin.

Los occidentales nos vemos limpios e impolutos, pero no es así como otros nos ven: José Ignacio Torreblanca escribía, en un artículo publicado en *The European Council on Foreign Relations* el 28 de agosto de 2023, que:

«Las encuestas del ECFR muestran que muchos países del sur global ya no ven a la Unión Europea como un actor que defiende un sistema abierto y basado en normas, sino uno que los empuja a unirse a los esfuerzos europeos y americanos para derrotar a Rusia y contener a China. Ven un mundo de sanciones, control de exportaciones, revisión de inversiones y medidas proteccionistas que perjudican su crecimiento e intereses».

Todo ello con la excusa de defender nuestros valores. Hechos como el asalto al Capitolio de Estados Unidos, el país líder de Occidente y cabeza de las democracias, daña nuestra imagen y no contribuye a aumentar el prestigio de los valores que

defendemos. E igual ocurre con las percepciones de hipocresía y doble rasero en nuestro manejo de las crisis de Irak, Ucrania y Gaza en el momento actual. En mi opinión, tienen razón.

Por eso, combinar nuestros valores occidentales con los de estos países no es fácil, pero hay que tratar de hacerlo porque hoy en día no se podría aprobar por consenso la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* como se hizo en 1948 en unas Naciones Unidas que eran mucho más homogéneas que ahora... y mucho más reducidas. El precio de no hacerlo es ir a un mundo dividido, a una desconexión, un *decoupling* que nos puede llevar a tener que vivir entre sistemas de normas, de Internet o de transferencia de fondos financieros (SWIFT) diferentes e incompatibles entre sí.

El asunto es acuciante y el exponencial desarrollo que vive la inteligencia artificial en los últimos tiempos lo hace aún más urgente pues, como hace décadas decía el historiador británico Arnold Toynbee, el polvo que levanta el galope de los caballos de la historia no nos permite ver con claridad lo que acontece a nuestro alrededor. Y tiene mucha razón porque hoy galopa desbocado. Si Émile Zola se preocupaba por el daño que podía provocar en el cerebro la tremenda velocidad del ferrocarril en 1840 (treinta kilómetros por hora), hoy la aceleración del tempo histórico se ha desbocado porque confluyen en nuestras cortas vidas cuatro revoluciones: la del átomo o tecnológica (robotización), la del bit o digital, la del gen o biológica y la demográfica, que ha multiplicado por más de tres la población mundial desde 1945 hasta hoy para pasar de 2500 millones a 8000. Juntas provocan cambios de una dimensión nunca vista, así como rivalidades por hacerse con los alimentos, la energía, los minerales y conocimientos necesarios para alimentarlas mientras caminan a tal velocidad que frustran los intentos gubernamentales para legislar sobre ellas.

La inteligencia artificial ofrece tantas ventajas —desde reconocimiento facial a generación de textos— que a veces nos hacen olvidar sus enormes riesgos, como difundir desinformación a escala industrial, elaborar patógenos o facilitar el acceso a algoritmos que tan pronto sirven para producir medicinas como armas químicas. El cinematográfico ataque sobre los buscadores (*paggers*) que utilizaba Hezbolá en Líbano y Siria en septiembre de 2024 es solo un ejemplo de las posibilidades que la IA ofrece y que hace que un escalofrío recorra la columna vertebral cuando uno mira su propio teléfono móvil.

A este respecto cabe recordar la llamada que hizo Angela Merkel —antes de dejar la política— para convocar una conferencia tecnológica mundial con objeto de establecer juntos las reglas que deben supervisar un progreso desbocado que, junto con avances impensables hace pocos años, también crea riesgos y dilemas éticos. Como ya pasó el tiempo en que europeos y americanos dictábamos las normas, es algo que debemos hoy hacer todos juntos. Son muchos los científicos que están preocupados por este asunto y, por eso, las grandes potencias, sin dejar de lado una inevitable rivalidad, deberían ser capaces de cooperar en algo que a todos interesa en la línea propugnada por los directores de los principales laboratorios donde se desarrolla inteligencia artificial que, en mayo de 2023, emitieron un comunicado que decía que «mitigar el riesgo de extinción por IA debería ser una prioridad global, igual que otros riesgos a escala societaria como las pandemias o la guerra nuclear». Lo que sucede es que, aunque es imperativo regularla, no es fácil porque progresa muy deprisa, ya que, como advierten Markus Anderljung y Paul Schafer en su artículo «*How to Prevent an AI Catastrophe*», publicado en *Foreign Affairs* el 14 de agosto de 2023, «los peligros de la IA en la sociedad actual nos llegan de los modelos de ayer», y por eso algunos científicos han pedido una pausa en el desarrollo de sus algoritmos más avanzados. La IA generativa es el mayor salto dado por la humanidad y, como dice Sam Altman, no es seguro que vaya a salir bien. En respuesta a estas advertencias, ya en noviembre de 2023 se ha dado un primer paso importante en lo que me parece la dirección correcta para intentar controlar la inteligencia artificial. Ha sido en Bletchley House, cerca de Londres, donde se inició un proceso que ha culminado con la adopción de la primera regulación de la IA durante la reciente presidencia española de la UE. No deja de ser irónico que la IA sea una creación de norteamericanos y chinos y que seamos nosotros, los europeos, los primeros que tratemos de regularla.

Sea como fuere, es imperativo que seamos capaces de regular la IA antes de que sea ella la que nos domine a nosotros, como de forma llamativa ha dicho Yuval Noah Harari. Las Naciones Unidas están tan preocupadas con el tema que le ha dedicado un tiempo especial y la Cumbre del Futuro, celebrada durante la Asamblea General de la ONU en septiembre de 2024, abogaba por la creación de una agencia internacional porque «la tecnología es demasiado importante, hay demasiado en juego para confiar únicamente en las fuerzas del mercado y un mosaico de retales fragmentados de acciones nacionales y multilaterales». Amén.

Otra amenaza —y no menor— es la nuclear, que es como el Guadiana, pues aparece y desaparece en función de los intereses de Putin en cada momento. Ahora aumenta porque se han interrumpido los contactos entre americanos y rusos que aseguraron la paz durante la Guerra Fría: se ha denunciado el Acuerdo Nunn-Lugar para inspirar confianza, y también los tratados de Cielos Abiertos y NIF (sobre misiles de medio alcance en Europa). Además, rusos y americanos han dejado también en suspenso el tratado START sobre misiles balísticos intercontinentales, lo que es particularmente grave cuando cada uno tiene mil seiscientas cabezas y ambos están modernizando sus *stocks*. China, por su parte, que «solo» tiene trescientas, las está aumentando a buen ritmo y espera tener mil en 2030. O sea, cada vez hay más bombas y cada vez hay menos control. Por si fuera poco, Rusia ha renunciado al axioma de no ser la primera en usar el arma nuclear y Trump ha dicho que volverá a autorizar las pruebas nucleares terrestres, las que se hacen fuera de laboratorio, que prohíbe expresamente el CTBT (*Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty*) que han firmado 187 países pero que no ha entrado en vigor porque Washington y otros muchos aún no lo han ratificado. El resultado es que cuando cayó la Unión Soviética el reloj Domsday, que mide la cercanía de una crisis nuclear, marcaba nueve minutos y hoy está a tan solo diecisiete segundos. Según los servicios de inteligencia americanos en octubre de 2022, el riesgo de que Rusia usara armas nucleares en Ucrania era de un escalofriante 50 %. Como consecuencia, regresa el lenguaje bélico, aumentan los presupuestos de defensa (un 7 % desde 2023, hasta suponer el 4,2 % del PIB global, más que el de Italia o Brasil) y vuelve el servicio militar a algunos países como Letonia, Lituania, Serbia, Croacia o Suecia. Por ahora.

En septiembre de 2024, el debate nuclear ha vuelto a reavivarse al rebufo de la controversia entre Biden y Starmer sobre si permitir que los ucranianos utilicen misiles aliados de largo alcance contra objetivos dentro de Rusia. Putin ha dicho que eso tendría consecuencias porque nos implicaría en la guerra, y el locuaz Dimitri Medvedev añadía color al tema diciendo que dejarían a Kiev planchada como «una mancha gigante gris y derretida». La discusión británico-norteamericana concluyó en noviembre de 2024 cuando Biden y Starmer permitieron a Zelenski el uso de misiles americanos (ATACMS) y británicos (Storm Shadow) capaces de penetrar hasta ochocientos kilómetros en territorio ruso. Moscú respondió el 21 de noviembre lanzando sobre Dnipró un nuevo misil hipersónico de medio

alcance, el Oreshnik, capaz de portar una cabeza nuclear. Y no solo eso, sino que amplió la doctrina militar rusa para permitir el uso del arma nuclear cuando el país sea atacado por otra potencia que no sea nuclear pero que tenga el apoyo de potencias nucleares. Blanco y en botella.

También Donald Trump abandonó de forma unilateral el tratado nuclear con Irán, lo que aumentó la inestabilidad en Oriente Medio que luego Israel, Hamas, Huzíes, Hezbolá y el mismo Irán se han ocupado de llevar al límite. Había unas discretas conversaciones indirectas entre americanos e iraníes en Omán para un nuevo tratado, pero los «asesinatos selectivos» de Tel Aviv (como el del líder de Hamas, Haniye) y la respuesta de Teherán en forma de misiles y drones sobre Israel las han frustrado como probablemente deseaba Jerusalén. Hoy Irán está enriqueciendo uranio sin control y por encima de los límites permitidos por la Agencia Internacional de la Energía Atómica, lo que le acerca peligrosamente a poder dotarse del arma nuclear y eso es, para Israel, un inaceptable riesgo existencial, pues Teherán no renuncia a su objetivo de destruir «la entidad sionista». Además, si Irán se hace con la bomba, los turcos, sauditas y egipcios querrán tenerla también, y eso provocaría una indeseable carrera de armamentos en Oriente Medio. Los iraníes dicen que ellos no la quieren, pero sería muy ingenuo creerlos, sobre todo cuando ven cómo Corea del Norte se ha convertido en intocable tras cruzar el umbral nuclear. Algo de esperanza ha aportado el discurso moderado del nuevo presidente iraní, Pezeshkian, en la AGNU de 2024, que ofreció reanudar las conversaciones nucleares sobre la base del acuerdo que torpedeó Donald Trump en 2016. Con la llegada de Trump a la Casa Blanca ambos países tendrán que tomar decisiones: Irán tendrá que determinar de una vez si quiere seguir siendo una revolución o convertirse en un Estado normal y también tendrá que decidir si opta o no por tratar de cruzar el umbral nuclear para convertirse en intocable como Corea del Norte. Por su parte, EE. UU. tendrá que resolver si opta por una negociación con Irán para un nuevo JCPOA (*Joint Comprehensive Plan of Action*), que es como se llamó el acuerdo nuclear que Trump torpedeó en su primer mandato, o si volver a una política de «máxima presión» (sanciones) o incluso a otra donde «todas las opciones estén sobre la mesa», lo que es un eufemismo para referirse al cambio de régimen (aunque no parece que la poca apetencia de Trump por aventuras exteriores lo vaya a llevar por este camino, que es el que desearían los más extremistas en Israel).

Kim Jong-un, el sátrapa que rige sin controles un paraíso de autómatas comunistas en el que la gente se muere de hambre, se burló de Donald Trump en un par de reuniones en las que ganó legitimidad internacional a cambio de nada, y hoy es una potencia nuclear intocable con misiles cada vez más potentes que ya pueden alcanzar las costas norteamericanas mientras que, al igual que Irán, suministra armamento a Rusia para su «operación militar especial» en Ucrania. También le ha enviado diez mil soldados para combatir. Allí lo tienen claro: más cañones y menos mantequilla. No hay que descartar que un día pueda cooperar con Irán y lo ayude a cruzar el umbral nuclear para entrar así en el selecto club en el que ya están también países envueltos en conflictos, como Israel, y otros que se llevan muy mal, como Pakistán e India. También están los europeos Francia y Reino Unido. Si se suman a norteamericanos, chinos y rusos son ya demasiados.

Eso le plantea un problema serio a Europa que, sin el escudo nuclear americano que le da la OTAN, puede quedar a merced de una Rusia expansiva si Trump, que ha ganado las elecciones, hace lo que ha dicho que haría: no ayudar a los europeos que no gasten suficiente en defensa e, incluso, abandonar la OTAN (algo imposible porque nunca reunirá los 2\3 de votos necesarios en el Senado) o vaciarla de contenido al negarle armas y financiación (algo perfectamente posible). Una autonomía europea en defensa no es creíble sin el arma nuclear y, tras el Brexit, solo la tiene Francia en toda la Unión Europea. No hay más remedio que hablar del asunto por espinoso que sea y por poco que guste a nuestros políticos.

Todo con la esperanza de que no sea demasiado tarde para eso porque China y Rusia ya no estén interesados —como están Estados Unidos y Europa— en adaptar el orden geopolítico heredado de la Segunda Guerra Mundial porque lo consideran muerto. Es la tesis que defiende Mark Leonard en su artículo «*China is Ready for a World of Disorder*» publicado en el número de julio-agosto 2023 de *Foreign Affairs*. Ese convencimiento se revela en su diferente respuesta a la guerra de Ucrania: mientras Washington considera que las acciones rusas son un desafío a un orden basado en reglas que debe ser reforzado, China cree que ese orden ha sido durante muchos años la hoja de parra con la que Occidente trataba de ocultar su dominio e interpreta la invasión rusa como signo de que el mundo entra en una fase de desorden del que habrá que protegerse. Ya no vale reformar,

ya pasó el tiempo de hacerlo, hoy la realidad es otra y ya se ha impuesto: el mundo que conocemos se disgrega.

Según esta tesis, Xi también está convencido de que lo que define al mundo del siglo **xxi** es más el desorden que el orden multilateral que ha definido el siglo **xx** y que, con sus inconvenientes y excepciones (Vietnam, Irak...), nos ha proporcionado estabilidad durante los últimos setenta y cinco años. Xi piensa que el viento sopla en sus velas y que China está mejor preparada que Estados Unidos para sacar partido de lo que se nos viene encima. Sin embargo, China puede ser un gigante con pies de barro que trata de abarcar más de lo que realmente puede, como bien señala Ignacio de la Torre en su artículo «Sobre la caída de los imperios y el declive económico de China», publicado en la revista *Política Exterior* en octubre de 2023, donde mantiene la tesis de que las debilidades chinas le impedirán sobrepasar económicamente a Estados Unidos. En mi opinión, es bastante acertado.

Mark Leonard confirma que Xi Jinping está convencido de que el mundo se identifica cada día más con el desorden que con el orden, de que China está mejor preparada que Estados Unidos para lidiar con él y de que esto le exige lo que llaman una aproximación «holística» a la seguridad nacional que ya no se puede establecer únicamente en términos de desafíos militares, sino también culturales, económicos, tecnológicos, comerciales, y biológicos, entre otros —porque todo es hoy susceptible de convertirse en un arma— frente a los que hay que tomar precauciones. Los chinos creen que el mundo no vive una nueva guerra fría porque no hay una competencia ideológica como la que había en 1945 y porque, como dice Gavin Mortimer en un artículo publicado en *The Spectator* en septiembre de 2024, la competencia hoy es entre el capitalismo liberal y el capitalismo de Estado, porque el poder económico está mucho más repartido, porque el mundo tiene hoy una interdependencia que no existía entonces y porque la actual estructura geopolítica se aleja del modelo centro-periferia en temas económicos o securitarios en favor de otro esquema de competición y/o cooperación policéntrico en el que China podrá dominar sin imponer a nadie su modelo porque el mundo será más rico y variado y evitará bloques o alianzas estables, más en la línea de lo que hoy ya persigue el sur global.

O que persigue la propia Rusia. Es lo que cree Kristi Raik, subdirector del Centro Internacional de Defensa y Seguridad de Tallin, Estonia, que pone claramente de relieve el temor que inspira el expansionismo ruso en los países vecinos, y no hay que culparlos

por ello. En un artículo publicado en *Foreign Policy* en noviembre de 2023, afirma que a Europa le espera un futuro complicado dominado por el antagonismo con Rusia porque Moscú no aceptará nunca un equilibrio de poder que reduzca la esfera de influencia que tenía en la época zarista y soviética, mientras que Europa no podrá nunca aceptar la existencia de esferas de influencia en el continente. Eso conducirá —siempre en su opinión— a que, en cuanto reconstruya sus capacidades militares, mermadas en la guerra de Ucrania, Rusia volverá a querer revisar el equilibrio de poder en Europa. Para evitarlo, Occidente no tendrá otro recurso que seguir una política proactiva de contención que incluya unas capacidades creíbles en el dominio de la defensa y también la admisión de Ucrania en la OTAN.

Como las guerras aceleran la marcha de la historia, la invasión de Ucrania ha acelerado el proceso de ampliación de la Unión Europea hacia los Balcanes como necesidad geoestratégica con objeto de evitar «zonas grises» sobre las que Rusia pudiera un día pretender extender su zona de influencia, que Putin desea hacer coincidir con las fronteras de la antigua URSS, cosa que pone los pelos de punta a muchos vecinos. Los vacíos no son buenos porque dan ideas. De eso se habló en la cumbre de Granada de la Comunidad Política Europea. Ucrania es el ejemplo más claro de esta aceleración del tempo histórico: solicitó la admisión poco después de la invasión rusa y solo unos meses más tarde, en junio de 2022, logró ser designada como país candidato. Todo un récord. Desde entonces, Ucrania ha trabajado por cumplir las condiciones que exige el ingreso en la Unión Europea, los llamados «criterios de Copenhague», en algunos de los cuales (lucha contra la corrupción, contra el poder de los oligarcas) Ursula von der Leyen reconoció que se habían hecho avances sustanciales en la visita que hizo a Kiev en noviembre de 2023, lo que alimentó las esperanzas de Ucrania de que las negociaciones pudieran comenzar muy pronto, a principios de 2024, como se acordó en el Consejo Europeo de 2023 celebrado bajo presidencia española. Cuando acababa de estallar el conflicto de Gaza, este es el tipo de mensaje que Kiev, temeroso de pasar a segundo plano en la atención occidental, necesitaba oír. Por eso su ministro de Asuntos Exteriores lo agradeció en Berlín al decir que «hicimos nuestras reformas y aprobamos la legislación necesaria para cumplir e implementar las recomendaciones [...] Ucrania se convertirá en un valor añadido, no en una carga para la Unión Europea», que ahora deberá también comenzar a hacer las reformas internas (número de comisarios, derechos de voto,

regla de la unanimidad, etcétera) que la futura ampliación hacia los Balcanes demanda. Desde entonces continúa la guerra, con Rusia avanzando en los últimos meses, mientras se mantiene vivo el proceso de acercamiento, lento pero ¿seguro? de Ucrania a la UE y, más complicado todavía, a la OTAN. A este respecto, la Cumbre de Washington, en julio de 2024, reafirmó la voluntad de acoger a Ucrania en su seno cuando cumpla las condiciones y los miembros decidan. O sea, sí, pero cuando las circunstancias lo permitan y no, desde luego, mientras persista el actual conflicto, sobre el que la llegada de Donald Trump a la presidencia siembra algunas dudas, pues ha asegurado que favorecería una negociación entre Rusia y Ucrania para ponerle fin en muy poco tiempo. No será fácil ponerlos de acuerdo, no será buena idea sacrificar a Ucrania (en territorio, en un futuro acceso a la OTAN) y no será bueno dar una victoria a Moscú que premie la agresión y anime eventualmente a otras. Otro problema para Trump es que, una vez que las negociaciones comiencen, toda la presión de la opinión pública recaerá sobre él; Putin no tiene opinión de la que preocuparse.

La guerra de Ucrania también ha favorecido la puesta de largo de lo que se ha dado en llamar el sur global, uno de los acontecimientos más importantes de los últimos tiempos, resultado de lo que Fareed Zacharia calificó como *the rise of the rest* (el ascenso de los demás), la aparición en el escenario geopolítico mundial de una serie de países (nada menos que 134) con ambiciones de revisar el reparto de poder que se hizo en 1945. Estos países, ricos o pobres, repartidos por África, Sureste Asiático, océano Pacífico y América Latina han experimentado un rápido crecimiento en los últimos años y se diferencian del Movimiento de Países No Alineados o el G77 del siglo pasado en su adscripción mucho menos ideologizada, pues no enarbolan banderas comunistas o de rebelión anticolonial, sino que, como dice Sarang Shidore en «*The Return of the Global South*», en *Foreign Affairs* (31 de agosto de 2023), se mueven «por interés nacional», quieren más autonomía estratégica, más poder político en la geopolítica global y cuestiones muy concretas como atraer inversión y comercio, pedir más ayuda para combatir el cambio climático, y presionar en favor del alivio de la deuda de los países más necesitados. El suyo es un enfoque pragmático y desideologizado que les permita en cada momento acercarse al árbol que mejor sombra dé.

Los países del sur global no desean tomar partido entre las grandes potencias en liza y prefieren dejar todas las opciones abiertas

para alinearse según las conveniencias de cada momento o no hacerlo. Arabia Saudí o la India son ejemplos paradigmáticos de esta tendencia: los sauditas han pasado de firmes aliados de Washington en Oriente Medio (Estados Unidos sigue siendo su principal suministrador de armas) a abrirse hacia China, primero en el ámbito económico, con sus exportaciones de petróleo, y luego políticamente, pues ha sido China la que ha facilitado la reanudación de relaciones diplomáticas con la República Islámica de Irán mientras pacta los precios del crudo con Rusia en el marco de la OPEP+. Es lo que se llama una *politique tous azimuts*. Turquía es miembro de la OTAN, pero a la vez mantiene buenas relaciones con Rusia y busca hacerse con un espacio de influencia en Asia Central, lo que la coloca en competencia tanto con Rusia como con China. La India se aleja algo de Rusia (aunque le compra cada día más petróleo y más gas licuado y sigue siendo su principal cliente de armamento) mientras se abre a cooperar con Estados Unidos en el Pacto Quad (con Japón y Australia), que tiene la finalidad confesada de tratar de contener a China en el Pacífico, con la que coincide en el grupo de los BRICS.

En relación con Ucrania, estos países no solo rechazan aplicar sanciones a Rusia (salvo en el caso de que fueran dispuestas por la ONU), sino que han aumentado el comercio con Moscú: un 68 % Emiratos Árabes Unidos, un 87 % en el caso de Turquía y hasta un 205 % en el de la India. Son solo algunos ejemplos.

Se han visto algunas muestras de ese sur global en búsqueda de su independencia a lo largo de 2023 durante la última cumbre iberoamericana de Quito en marzo, en la reunión UE-CELAC celebrada en Bruselas en julio y en la cumbre de los BRICS de Johannesburgo en agosto. En todas ellas, los países emergentes han mostrado una rebeldía y una firmeza hasta ahora desconocidas en relación con la guerra de Ucrania frente a las posiciones occidentales. Así, la cumbre iberoamericana solo logró acordar —y eso con gran esfuerzo de España— un texto vago que ni condenaba ni mencionaba a ningún país y que se limitaba a pedir en términos generales una «paz completa, justa y duradera en todo el mundo basada en la Carta de las Naciones Unidas, incluyendo los principios de igualdad, soberanía e integridad territorial de los Estados». No hubo forma de condenar a Rusia.

Algo parecido ocurrió en la cumbre EU-CELAC (Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe), celebrada en Bruselas en julio de 2023, a la que no fue posible invitar a Zelenski, que había solicitado poder explicar sus puntos de vista a los asistentes con

vistas a ganar apoyos. No es que no hubiera acuerdo, es que hubo una clara oposición a su presencia por parte de algunos latinoamericanos. La mayoría de los miembros de la CELAC culpan a Rusia de la invasión y han apoyado las cuatro resoluciones que la ONU había adoptado al respecto hasta la fecha, pero no quieren aplicar sanciones a Rusia. Las razones son variadas, desde pensar que debe imponerlas la ONU y no los países, hasta el antiimperialismo latente frente a Estados Unidos y el anticolonialismo frente a Europa, una vaga tradición de no alineamiento, ver doble rasero en la moral occidental —que no trata igual los conflictos de Irak y de Ucrania—, no desear enemistarse con Rusia, de cuyos fertilizantes dependen, o la misma generosidad de Rusia frente a Europa y Estados Unidos durante la pandemia, cuando Rusia (y también China) les enviaban vacunas (Sputnik V) y mascarillas que ellos no lograban poder comprar porque Occidente pagaba más y acaparaba las que había en el mercado.

Otro ejemplo ha sido la cumbre que los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) han celebrado en Johannesburgo en agosto de 2023. Los allí reunidos han dado otra vuelta de tuerca abogando por proporcionar un nuevo enfoque a las relaciones internacionales y por abandonar la política de bloques enfrentados para sumar aliados unidos por intereses comunes, como son el desarrollo o el bienestar social con libre elección del modelo político sin interferencias ajenas. Todo con una nueva arquitectura que pasa por crear nuevas instituciones económicas y financieras y —como desiderata— un progresivo abandono del dólar como moneda de aceptación universal. En Sudáfrica, los BRICS acordaron ampliar el número de miembros y, entre una treintena de candidatos, se invitó a Arabia Saudí, Emiratos Árabes Unidos, Egipto, Irán, Etiopía y Argentina (Javier Milei declinó la invitación al llegar a la Casa Rosada) a unirse al grupo a partir del primero de enero de 2024. Se ignoran los criterios seguidos para hacer esta selección y dejar fuera a otros postulantes como Indonesia o Argelia. El grupo ampliado reunirá el 35 % del PIB mundial, el 46 % de la población del mundo, y su PIB será superior al del G7, que solo tiene el 30 % del PIB y menos del 10 % de la población. Si logra actuar unido —lo que no será fácil por los desacuerdos entre India y China, Egipto y Etiopía, e Irán y Arabia Saudí, o como consecuencia de la propia amistad de El Cairo, Abu Dabi y Riad con Washington—, se podrá eventualmente convertir en un contrapeso del G7 o en un peso importante dentro del G20, aunque, desde luego, no parece que eso vaya a suceder a corto plazo.

Su mayor acuerdo es sobre la necesidad de reformar el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Son cambios muy importantes que China apoya. Raja Mohan, en el artículo «*The BRICS Expansion is not a Triumph for China*», publicado en *Foreign Policy* el 29 de agosto de 2023, dice que, aunque los BRICS tardarán en trasladar al campo político su peso económico, lo que sucede muestra que Europa ya no puede contar con el sur global como hasta ahora y que tiene que «bajar del pedestal donde se ha colocado desde el final de la Guerra Fría y pelear en el barro con el reto chino y ruso». Me parece un buen consejo y, de hecho, el G7 ya ha comenzado a responder con el *Partnership for Global Infrastructure and Investment*, mientras que Washington ha sido muy cuidadoso al enjuiciar los últimos golpes de Estado en África, evitando incluso llamarlos así.

Esta guerra también acelera el fin del dominio occidental del mundo. Europa y luego Estados Unidos han sido potencias hegemónicas durante los últimos quinientos años, desde comienzos de la Edad Moderna: Portugal, España, Inglaterra y Estados Unidos han tenido «imperios en los que no se ponía el sol» y, gracias a ellos, nuestra cultura y nuestros valores se han impuesto con un considerable beneficio económico para nosotros y un coste también muy elevado para otros —y no pensamos lo suficiente en ello como deberíamos mientras que ellos sí que lo hacen—, pues se calcula en no menos de trece millones el número de esclavos arrancados de África entre los siglos XVI y XVIII según afirma Simon Sebag Montefiore en *The World. A family history*. Este resquemor es el que apunta de vez en cuando en países como México cuando pide que España pida perdón por la conquista o cuando no invitan al rey Felipe VI a la toma de posesión de la presidente Claudia Sheinbaum. Ya se les pasará.

Al mirar los mapas que tenemos en casa vemos con la mayor naturalidad que su centro está ocupado por el océano Atlántico Norte, con Europa a la derecha y Estados Unidos a la izquierda. Lo hemos visto así desde la escuela y nos parece lo natural, pero ya no lo es y nos deberíamos acostumbrar a ver las cosas de otra manera, una imagen donde el centro del mapa está ocupado por las inmensidades líquidas de los océanos Índico y Pacífico, flanqueados a izquierda y derecha por Asia y Norteamérica respectivamente, y con Europa en el extremo superior izquierdo, casi ya fuera del mapa, como una proyección hacia el océano Atlántico de la gran masa continental euroasiática. Ese es el mundo hacia

el que nos estamos dirigiendo con velocidad. Europa ya no es el centro.

En lo que cabe denominar el «síndrome de Venecia». Europa puede verse como un día le ocurrió a Venecia, que recibía especias desde las Molucas a lomos de camellos que cruzaban la India, la península arábiga y Egipto antes de embarcar en Alejandría para surcar el Mediterráneo y arribar a la Serenísima. Luego, desde Venecia, se distribuían por toda Europa con grandes ganancias. El mar Mediterráneo fue el centro económico del planeta hasta que Bartolomeu Dias dio la vuelta al cabo de Buena Esperanza en 1482 y, muy poco después, Cristóbal Colón llegó a América, trasladando esa situación central al océano Atlántico, por donde llegaban en barco a la península ibérica las especias de Polinesia y la plata del Potosí. La riqueza pasó a manos de Portugal y de España, y Venecia se hundió. Hoy la historia se repite y el mundo camina hacia los océanos Pacífico e Índico y, más en concreto, hacia el estrecho de Malaca, por el que circula el 60 % del comercio marítimo global y en cuyo entorno se concentran el 65 % de la población y el 62 % del PIB mundial. Más vale que nos hagamos a la idea y que miremos el mapa como he indicado antes, porque Europa, que tenía el 25 % de la población mundial y que ahora solo tiene el 6 %, que pierde anualmente competitividad y PIB frente a Estados Unidos, puede encontrarse en un futuro muy próximo proyectada hacia un océano Atlántico donde cada día pasarán menos cosas.

Lo que parece claro es que a muy corto plazo el desorden se impondrá mientras el mundo se encamina de forma inexorable a una multipolaridad o, mejor aún, hacia una bipolaridad imperfecta en la que China y Estados Unidos son los grandes hegemones con un producto interior bruto de 23,3 y de 17,7 billones de dólares respectivamente, a una distancia sideral de Rusia (2,1 billones) o de la misma India (3,1 billones). No obstante, cuando los hegemones quieran discutir sobre armas tendrán que contar con Rusia, que tiene 1550 cabezas nucleares desplegadas, y si desean tratar de economía no tendrán más remedio que hablar con la Unión Europea (23,3 billones de dólares de PIB... igual que Estados Unidos). Esos hegemones se enfrentan hoy a la difícil decisión de determinar si quieren competir o, por el contrario, desean colaborar. O una combinación controlada de ambas opciones, rivalizando en asuntos comerciales o de derechos humanos y cooperando en otros como el cambio climático o la seguridad alimentaria y sanitaria, lo que es, sin duda, la

hipótesis más deseable. Los demás asistimos a esta pugna como observadores, sin capacidad real para influir en su decisión porque, a corto plazo, se está imponiendo la competencia entre las potencias hegemónicas, una nueva *great power competition* con aromas de guerra fría en la que Washington se ha fijado el objetivo de «contener a Rusia» y «ser más competitiva que China» mientras estos dos países unen fuerzas porque están convencidos de que Estados Unidos trata de impedir por todos los medios que alcancen el poder y la influencia mundial que les confieren su historia, su cultura y su peso político y económico.

Todo esto contribuye a escribir el epitafio del orden geopolítico surgido en 1945. Por eso, Kevin Rudd ha dicho que estamos en una década peligrosa, porque en ella la rivalidad entre Estados Unidos y China tiene que romper aguas por algún sitio y, si lo hace o cuando lo haga, la guerra de Ucrania será un simple arañazo al lado de lo que puede pasar. Lo deseable es que puedan llegar a un entendimiento y acordar un nuevo reparto del poder en el mundo y unas nuevas reglas que rijan la geopolítica de los próximos años. La otra alternativa es tan horrible que prefiero no considerarla porque tampoco quedaría nadie para leerla.

En realidad, *rebus sic stantibus*, son tres los escenarios de futuro que cabe considerar hipotéticamente a escala planetaria, suponiendo que no aparezca otro cisne negro que lo ponga de nuevo todo patas arriba. No sería la primera vez:

### 1. Escenario pésimo. Todo lo que podía ir mal, va mal. Indeseable, pero...

- Rusia vence y desmembra Ucrania provocando una ola de impotencia, frustración y revanchismo en Ucrania mientras se instala la inseguridad en Europa o la guerra se desborda y, en la peor de las hipótesis, desemboca en un conflicto ente Rusia y la OTAN, en otras palabras, en la Tercera Guerra Mundial.
- La Unión Europea y la OTAN han fracasado en Ucrania y entran en crisis. Las consecuencias son peores para la Unión Europea y afectan negativamente a nuestras sociedades de bienestar.
- Estados Unidos y Europa se culpan mutuamente y se distancian.
- China, envalentonada, no quiere ser menos y aprovecha la oportunidad para invadir Taiwán con todas las consecuencias

que de ello se derivarían y que podrían dejar pequeña a la guerra de Ucrania.

- El conflicto israelí-palestino se desborda aún más implicando a otros países de Oriente Medio, a los precios del crudo y a la estabilidad mundial. Conflicto abierto con Irán. El vital comercio marítimo por los estrechos de Ormuz y Bab-El-Mandeb se ve afectado, con consecuencias globales.
- La llegada de Donald Trump a la Casa Blanca sume al mundo en los riesgos inherentes a la impredecibilidad de su conducta. El multilateralismo se reduce mientras las organizaciones internacionales pierden peso. Trump impone aranceles a medio mundo y se inician guerras comerciales
- La crisis económica sacude a China, que exporta menos, y eso repercute sobre todo el mundo porque también necesita importar menos materias primas.
- Las cadenas de suministro se interrumpen, la globalización y el comercio sufren. Recesión a escala planetaria con varios bloques enfrentados entre sí que levantan barreras proteccionistas. *Decoupling*.
- La inteligencia artificial, descontrolada y en manos de indeseables, se convierte en un peligro inmediato para la supervivencia de la humanidad.

## 2. Escenario óptimo. Deseable, pero...

- La guerra de Ucrania termina con una negociación que conduce a un tratado de paz que opera milagros y satisface a todos. Rusia se reintegra en las estructuras de seguridad europeas.
- China no renuncia a Taiwán, pero lo deja para más adelante a la espera de que la irrenunciable integración en la madre patria se resuelva un día de forma pacífica.
- Estados Unidos y China cooperan para enfrentar los grandes problemas globales: calentamiento global, seguridad nuclear y alimentaria, retos de la IA, nuevo reparto del poder en el mundo y nuevas reglas aceptadas por todos, incluidos los países del sur global.
- Se llega a un acuerdo entre Israel y Palestina sobre la base de la fórmula de los dos Estados que pone fin a un conflicto secular. Las múltiples crisis de Oriente Medio entran en vías

- de solución al tiempo que se produce un reparto amistoso de esferas de influencia en la región. Se reanuda el acuerdo nuclear con Irán.
- En Estados Unidos, Trump da marcha atrás y opta por reforzar la relación trasatlántica y la OTAN.
  - La economía mundial rebota con fuerza y la inflación se controla. La globalización hace un mundo más interconectado e interdependiente cada día. Se evitan guerras comerciales.
  - Hay un amplio acuerdo internacional para regular los riesgos implícitos en el desarrollo de la inteligencia artificial.
  - La Unión Europea progresa en su integración y se dota de políticas comunes (exterior, defensa, IA, energía, capitales, migraciones...) que le permiten influir en la marcha del mundo y mantener su envidiable nivel de vida.

### 3. Escenario medio. ¿El más probable?

- La guerra de Ucrania se eterniza, con o sin armisticio, con frentes más o menos estabilizados y trincheras del tipo de las de la Primera Guerra Mundial. El conflicto se puede reavivar en cualquier momento y eso crea inseguridad en el continente. Sigue el drama humanitario, los refugiados y el alto coste económico para todos que ponen a prueba las costuras de Europa.
- Se mantienen las espadas en alto entre Rusia y Occidente en un equilibrio peligroso e inestable mientras se acentúa la deriva de Rusia hacia China.
- China continúa acosando y amenazando a Taiwán, pero no se atreve a dar el paso decisivo e invadir la isla. Decide esperar su momento y tener tiempo de armarse mejor.
- El conflicto entre Israel y Hamás, Hezbolá y otros se cierra en falso, como siempre ha ocurrido, y amenaza con volver a estallar en cualquier momento con potencial de envolver a toda la región. Irán sigue coqueteando con la nuclearización, pero sin llegar a dar el paso.
- Estados Unidos y la Unión Europea siguen cooperando, pero se distancian ya que no ven las cosas de la misma manera, sobre todo en relación con China u Oriente Medio. Hay mutua desconfianza. El proteccionismo norteamericano crece e irrita en Europa.

- No hay acuerdo sobre un nuevo reparto de poder en el mundo o nuevas reglas para su funcionamiento. Las Naciones Unidas sufren las consecuencias. Crece la frustración y el malestar entre los países del sur global, que buscan su camino al margen de la política de bloques.
- El mundo evita la recesión, pero persiste la inflación, que lo afecta de manera muy diferente. Se incrementan las desigualdades. Crece el descontento ciudadano. Aumentan los populismos y los países del sur pelean para hacer frente a su deuda exterior.
- La OMC sigue en crisis y el mundo enfrenta renqueante los grandes problemas globales como el calentamiento global, la nuclearización, las crecientes desigualdades, los riesgos de la IA, el terrorismo internacional, la inseguridad alimentaria o sanitaria, etc., consciente de las limitaciones localistas para enfrentar problemas globales.
- La IA sigue su desarrollo desbocado, pero sin poner en peligro todavía nuestro relativo control.

Cualquiera de estas opciones e incluso, quizá con mayor probabilidad, una combinación entre ellas puede determinar el futuro.

La esperanza que cabe albergar es que el futuro no está escrito y en buena medida depende de nosotros. Conocemos los problemas, sabemos cómo solucionarlos y tenemos las herramientas necesarias para hacerlo, solo nos falta liderazgo, voluntad política y un contexto geopolítico que permita la necesaria cooperación internacional para enfrentar problemas que son globales y que no se pueden enfrentar individualmente. De lo que hagamos —y en especial de cómo lo hagamos— dependerá el mundo que dejemos a nuestros hijos.

En el caso concreto de Europa, quizá la llegada de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos sea el estímulo que necesita para hacer lo que sabe que debe hacer con objeto de poder mantener su envidiable nivel de vida. Eso pasa por más Europa, aunque la coyuntura que atraviesan nuestros dos motores principales, Francia y Alemania, no sea hoy precisamente la más favorable.

## Capítulo segundo

### La guerra ha vuelto con fuerza a la geopolítica

*José Pardo de Santayana*

#### Resumen

El final de la Guerra Fría, el colapso del sistema comunista y el subsiguiente triunfo del modelo liberal-democrático indujeron en las sociedades occidentales la idea dominante de que la guerra con mayúsculas había pasado a la historia.

Tres décadas después, el panorama mundial es el contrario: la guerra ha vuelto al centro mismo de las relaciones internacionales, el arma nuclear ha recuperado el protagonismo perdido y Europa vive bajo la amenaza de una escalada preocupante.

Las guerras de Ucrania y de Oriente Medio han dado la puntilla definitiva al orden internacional presidido por EE. UU., han alejado al sur global del liderazgo occidental y están estrechando el alineamiento de las potencias revisionistas, China y Rusia, con Irán y Corea del Norte.

Además, los conflictos bélicos están acelerando los avances exponenciales de ciertas tecnologías que, a modo de aprendiz de brujo, podrían adquirir vida propia e intensificar las dinámicas belicistas.

Si no se invierte la creciente rivalidad entre las grandes potencias, el mundo podría acabar marchando sonámbulo hacia el abismo

de una guerra devastadora. Por lo tanto, es esencial revisar los parámetros intelectuales desde los que se interpreta el fenómeno bélico.

### Palabras clave

Geopolítica, Guerra, Pensamiento estratégico, Tecnología, Grandes potencias.

## War has strongly returned to geopolitics

### Abstract

*The end of the Cold War, the collapse of the communist system and the subsequent triumph of the liberal-democratic model induced in Western societies the dominant idea that war in capital letters had become history.*

*Three decades later, the world panorama is the opposite: war has returned to the very center of international relations, nuclear weapons have regained their lost prominence, and Europe is living under the threat of a worrying escalation.*

*The wars in Ukraine and the Middle East have put the final nail in the coffin of the international order presided over by the USA, have distanced the Global South from Western leadership and are bringing the revisionist powers, China and Russia, closer into line with Iran and North Korea.*

*In addition, wars are accelerating exponential advances in certain technologies that, in a sorcerer's apprentice fashion, could take on a life of their own and intensify warmongering dynamics.*

*If the growing rivalry between the major powers is not reversed, the world could end up sleepwalking into the abyss of a devastating war. It is therefore essential to review the intellectual parameters from which the war phenomenon is interpreted.*

### Keywords

*Geopolitics, War, Strategic thinking, Technology, Great powers.*

«Las perspectivas de paz en el mundo siguen siendo sombrías, con un aumento de los conflictos insolubles impulsados por la proliferación de partes, la superposición y diversidad de causas, la escalada de las tensiones geopolíticas y la creciente fragmentación. Así, la intensidad y el número de víctimas mortales de los conflictos armados siguen aumentando, con un incremento interanual del 37 %».

(Armed Conflict Survey 2024)<sup>1</sup>.

## 1. Introducción

Con el declinar de la Guerra Fría, en las sociedades occidentales se generalizó la idea de que la guerra como fenómeno que enfrenta a las principales potencias y a las sociedades más avanzadas había quedado superado por el progreso de la historia.

El triunfo del modelo liberal-democrático sobre su alternativa marxista-leninista se interpretó como el preámbulo de un momento histórico donde el resto del mundo terminaría convergiendo hacia el modelo de sociedad —tanto en lo político como en el ámbito económico e ideológico— consolidado en los países occidentales bajo la bandera de la libertad individual y la autonomía moral.

Francis Fukuyama se convirtió en el gran profeta de lo que se interpretaba como un momento axial de la historia humana. Así, en su famoso artículo «¿El fin de la historia?», escrito en 1989, en el que hace una lectura hegeliana —según la interpretación de Alexander Kojève— de lo que habría de llegar a ser un «momento absoluto», se puede leer:

«Al observar el flujo de acontecimientos de la última década, es difícil evitar la sensación de que algo fundamental ha sucedido en la historia del mundo. [...] El triunfo de Occidente, de la idea occidental, es evidente, en primer lugar, en el agotamiento total de alternativas viables al liberalismo occidental. [...] Lo que podemos estar presenciando no es solo el final de la Guerra Fría, o el paso de un periodo concreto de la historia de posguerra, sino el final de la historia como tal: es decir, el punto final de la evolución ideológica de la humanidad y la universalización de la democracia liberal occidental como forma final de gobierno humano. [...]

<sup>1</sup> Mia, Irene. (2024). Editor's Introduction [en línea]. *Armed Conflict Survey 2024*, IISS. [Consulta: 2025]. Disponible en: [Armed Conflict Survey 2024: Editor's Introduction](#).

Esto no implica el fin de los conflictos internacionales *per se*. El mundo quedaría dividido entre una parte histórica y otra posthistórica. El conflicto entre los Estados que aún están en la historia, y entre dichos Estados y los del final de la historia seguiría siendo posible. [...] Pero los conflictos a gran escala deben implicar a grandes Estados que siguen atrapados en las garras de la historia, que son los que parecen estar desapareciendo de la escena. [...]

El final de la historia será muy triste. La lucha por el reconocimiento, la voluntad de arriesgar la vida por un objetivo puramente abstracto, la lucha ideológica mundial que exigía audacia, valor, imaginación e idealismo, serán sustituidas por el cálculo económico, la resolución interminable de problemas técnicos, las preocupaciones medioambientales y la satisfacción de las sofisticadas demandas de los consumidores»<sup>2</sup>.

Sin embargo, el paso del tiempo ha venido a demostrar más bien lo contrario y aquel periodo que se inició «con visiones al alza de paz mundial, está terminando, tres décadas después, con crecientes riesgos de guerra mundial»<sup>3</sup>.

«Europa está experimentando el conflicto militar más devastador en generaciones. Una lucha brutal entre Israel y Hamás está sembrando la violencia y la inestabilidad en todo Oriente Próximo. Asia Oriental, afortunadamente, no está en guerra. Pero tampoco es precisamente pacífica, ya que China coacciona a sus vecinos y acumula poder militar a un ritmo histórico. Si muchos estadounidenses no se dan cuenta de lo cerca que está el mundo de ser asolado por feroces conflictos interrelacionados, quizá sea porque han olvidado cómo se produjo la última guerra global»<sup>4</sup>.

Estas guerras han reconfigurado la geopolítica al atraer a decenas de otros países y a una serie de temibles actores no estatales. De ese modo, el panorama internacional está dominado por una lógica confrontacional que, desde cosmovisiones antagónicas, ha puesto su confianza en la fuerza para conformar el futuro

---

<sup>2</sup> Fukuyama, F. (1989). The end of History? [en línea]. *The National Interest*. [Consulta: 2025]. Disponible en: Fukuyama, Francis - The End of History | PDF | Georg Wilhelm Friedrich Hegel | Liberalism.

<sup>3</sup> Brands, H. (2024). The Next Global War: How Today's Regional Conflicts Resemble the Ones That Produced World War II. *Foreign Affairs*.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

orden global según sus propios valores e intereses. Además, con los asombrosos progresos materiales de la humanidad, la guerra se ha vuelto más destructiva con perfiles potencialmente apocalípticos.

Innumerables son los titulares que alertan sobre la eventualidad de una tercera guerra mundial. La posibilidad de que se pueda producir ese escenario, más allá de que se llegue a materializar, condiciona las decisiones de los principales líderes mundiales. Del mismo modo, se corre el peligro de que las pasiones dominen sobre la razón en unas circunstancias donde se tiende a demonizar del contrario y donde algunos sectores defienden que solo queda espacio para la victoria<sup>5</sup>.

En EE. UU., el temor a que, en un contexto de distensión, el paso del tiempo favorezca a China y solo sirva para aplazar el choque entre ambas potencias debilita las voces que reclaman revertir estas dinámicas por medio de un diálogo estratégico similar al que conoció la Guerra Fría.

La segunda llegada de Donald Trump a la presidencia de EE. UU. probablemente suponga un cambio significativo, todavía difícil de evaluar, en la geopolítica global.

Los conflictos armados también están actuando como laboratorios de intensificación y aceleración de los procesos de transformación tecnológicos, geopolíticos y sociales que sacuden nuestro tiempo, abriendo nuevos escenarios de futuro condicionados por las grandes fracturas del sistema internacional.

Esta intensificación del fenómeno de la guerra es la consecuencia del desorden mundial que el embajador Dezcallar describe en el primer capítulo y en el que, parafraseando a Claudio Magris, afirma que cuando una época muere y otra no acaba de nacer nos encontramos en «la época de los monstruos».

No obstante, nada está escrito. Los múltiples intereses en juego en un mundo estrechamente interconectado y el temor a las catastróficas consecuencias de la guerra equilibran las fuerzas e inercias que empujan hacia la confrontación militar.

Este documento pretende reflexionar sobre el fenómeno de la guerra para comprender la gravedad de la situación actual y dar una oportunidad a un mundo más pacífico. Los conflictos bélicos

---

<sup>5</sup> Pottinger, M. y Gallagher, M. (2024). No Substitute for Victory: America's Competition With China Must Be Won, Not Managed. *Foreign Affairs*.

siembran la semilla del odio, la revancha y la violencia y, por tanto, de nuevas guerras, aunque también hacen a las sociedades conscientes de la necesidad de sumar esfuerzos en favor de la paz. Tan malo es caer en el optimismo antropológico que presenta la paz como el estado natural y definitivo de la relación entre las naciones y dentro de ellas, como sostener el opuesto punto de vista hobesiano y maquiavélico que cierra la oportunidad a la conciencia humana para construir un mundo más justo y pacífico.

## 2. ¿Cómo hemos llegado hasta aquí?

Como se puede ver en la figura 1, tras la Guerra Fría el número e intensidad de los conflictos armados se había ido reduciendo. Sin embargo, en el segundo decenio del siglo XXI, el proceso se invirtió, principalmente por el aumento de los conflictos internos internacionalizados, y la guerra volvió a ganar protagonismo sin que en Europa se le prestara la correspondiente atención porque afectaba a regiones periféricas y tenía un impacto reducido en el bienestar material de sus sociedades.

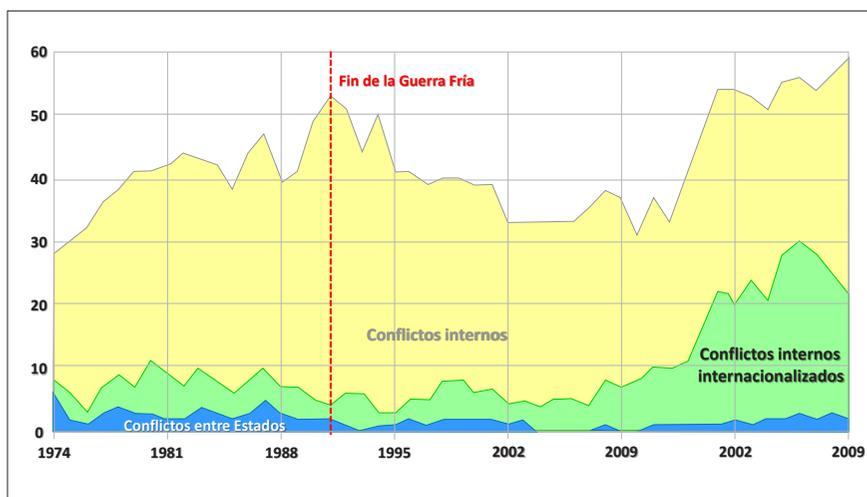


Figura 1: evolución del número de conflictos armados desde 1946 a 2023. Fuente: elaboración propia con datos de UCDP Charts, Graphs and Maps (UU.SE)

Además, algunas de aquellas guerras habían incubado movimientos e ideologías radicales que utilizan el terrorismo como modo de acción. Si al final de la Guerra Fría la victoria en la guerra afgano-soviética había impulsado el nacimiento de Al Qaeda —con

su corolario del 11S— y las guerras en Oriente Medio habían propiciado la aparición de diversas milicias de carácter terrorista, la intervención estadounidense en Irak en 2003 desestabilizó Oriente Medio y sirvió de caldo de cultivo para la emergencia del Estado Islámico. Estas multinacionales del terrorismo lanzaron sus ondas de choque en todas las direcciones.

De este modo, las estrategias de seguridad nacional de las potencias occidentales se focalizaron en la lucha contra el terrorismo radical islámico de carácter transnacional, que se entendía como un fenómeno muy grave pero enraizado en una periferia resistente al progreso. La tesis de Fukuyama no quedaba, por lo tanto, refutada.

Todo ello distrajo la atención de Washington, aunque, ya en 2012, Graham Allison había advertido en un primer artículo —al que luego seguirían otro en 2015 y su renombrado libro en 2017— de que el ascenso de China terminaría generando una peligrosa lógica belicista:

«La postura cada vez más agresiva de China en el mar de China Meridional y en las islas Senkaku en el mar de China Oriental es menos importante en sí misma que como señal de lo que está por venir. Durante las seis décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, la *pax pacífica* estadounidense ha proporcionado el marco económico y de seguridad en el que los países asiáticos han producido el crecimiento económico más rápido de la historia. Sin embargo, tras emerger como una gran potencia que superará a Estados Unidos en la próxima década para convertirse en la mayor economía del mundo, no es de extrañar que China exija revisiones de las reglas establecidas por otros. La pregunta que definirá el orden mundial en las próximas décadas será: ¿podrán China y Estados Unidos escapar de la trampa de Tucídides?»<sup>6</sup>.

No obstante, no fue hasta la estrategia nacional de seguridad (ENS) de EE. UU. de 2017 cuando las potencias occidentales se volvieron conscientes del cambio de marea en las tendencias globalizadoras y democratizadoras que sostenían la ilusión de avanzar hacia la paz perpetua pronosticada por Kant. Por primera vez desde el final de la Guerra Fría, la rivalidad entre las grandes potencias se presentó como la prioridad estratégica:

«China y Rusia desafían el poder, la influencia y los intereses estadounidenses, y tratan de erosionar la seguridad y la

<sup>6</sup> Allison, G. (2012). Thucydides's trap has been sprung in the Pacific. *Financial Times*.

prosperidad de Estados Unidos [...] China y Rusia son poderes revisionistas que quieren configurar un mundo antitético a los valores e intereses de EE. UU.»<sup>7</sup>.

Así, en 2020, Robert C. O'Brien, asesor de Seguridad de EE. UU., afirmaba:

«Durante décadas, la opinión generalizada en EE. UU. fue que era solo cuestión de tiempo que China se volviera más liberal, primero económica y luego políticamente. No podíamos haber estado más equivocados: un error de cálculo que constituye el mayor fracaso de la política exterior estadounidense desde la década de 1930. ¿Cómo pudimos cometer semejante error? Principalmente por ignorar la ideología del Partido Comunista Chino. En lugar de escuchar a los dirigentes del PCCh y leer sus documentos clave, creímos lo que queríamos creer»<sup>8</sup>.

Sin embargo, como se explica en el *Panorama Estratégico* anterior<sup>9</sup>, en 1996 Pekín y Moscú habían firmado una asociación estratégica que tenía como objetivo oponerse al orden internacional unipolar y a que fuera la potencia norteamericana la que configura el orden global a su imagen y semejanza sin contar con el concierto de las otras potencias, por entonces todavía bastante debilitadas.

A pesar de la intensa rivalidad y desconfianza que reinaba entre ambos Estados vecinos, se fue produciendo una notable y progresiva aproximación entre estos en la medida en que se distanciaban del gran hegemon.

Mientras en China y en Rusia se iba vislumbrando la posibilidad de un choque de voluntades con EE. UU. y sus aliados, se fueron también desarrollando estrategias de acercamiento hacia los países no occidentales con el propósito de debilitar el liderazgo y dominio de Washington sobre el sistema internacional. El resentimiento todavía vigente en gran parte del mundo hacia el imperialismo y colonialismo de las potencias occidentales fue aprovechado y potenciado con fines geopolíticos.

---

<sup>7</sup> The White House. (2017). *National Security Strategy of the United States of America*. [Consulta: 2024]. Disponible en: NSS\_BookLayout\_FIN\_121817.indd.

<sup>8</sup> O'Brien, R. (2020). How China Threatens American Democracy. *Foreign Affairs*.

<sup>9</sup> Pardo de Santayana, J. (2024). Las potencias revisionistas y el sur global. *Panorama Estratégico 2024, IEEE*. [Consulta: 2025]. Disponible en: Panorama estratégico 2024 - CESEDEN.

## 2.1. Respuesta inadecuada

Tal como se ha expuesto, se prestó poca atención a la realidad objetiva que se estaba desarrollando fuera del mundo occidental y se puso toda la confianza en la propia visión subjetiva, a la que se daba alcance universal. Como Kissinger destaca en su último libro:

«Los líderes piensan y actúan en la intersección de dos ejes: el primero, entre el pasado y el futuro; el segundo, entre los valores permanentes y las aspiraciones de aquellos a quienes dirigen. [...] Deben equilibrar lo que saben, que se extrae necesariamente del pasado, con lo que intuyen sobre el futuro, que es intrínsecamente conjetural e incierto. Esta percepción intuitiva de la dirección es lo que permite a los líderes fijar objetivos y establecer una estrategia»<sup>10</sup>.

De ese modo, las decisiones que los líderes toman en relación con las políticas de seguridad nacional están condicionadas tanto por lo que esperan del futuro como por su propio sistema de valores, sus aspiraciones y su correspondiente forma de interpretar la realidad.

El exceso de optimismo había llevado a que se desmontaran casi todos los mecanismos que se habían creado durante la Guerra Fría para la gestión de las rivalidades entre Moscú y las capitales occidentales. Se apostó por la capacidad de seducción del modo de vida occidental y de sus valores asociados ignorando la sana prudencia que aconseja la experiencia histórica.

Asimismo, en la última ESN de EE. UU., de octubre de 2022, se declara que: «la necesidad de liderazgo estadounidense es mayor que nunca. Nos encontramos en medio de una competición estratégica para configurar el futuro del orden internacional. [...] En respuesta, Estados Unidos liderará con nuestros valores»<sup>11</sup>.

Sin embargo, se puede comprobar que esta estrategia no está encontrando una buena acogida fuera del ámbito occidental: el resto del mundo cuestiona el liderazgo estadounidense y se resiste a los valores que Occidente representa, teniendo en cuenta que,

<sup>10</sup> Kissinger, H. (2022). *Leadership: Six Studies in World Strategy*. Nueva York, Penguin Press.

<sup>11</sup> The White House. (2022). *National Security Strategy*. [Consulta: 2024].

además, la gran potencia norteamericana está profundamente dividida por una cuestión de valores.

Por otra parte, las Fuerzas Armadas de los países occidentales no se estaban preparando de manera adecuada para los conflictos armados venideros. En el caso de las capitales europeas, su seguridad descansaba en el hermano mayor norteamericano; en el de Washington, se pensaba que, aunque la superioridad tecnológica mostraba muchas lagunas en las guerras limitadas de carácter asimétrico, el enfrentamiento bélico con otras grandes potencias tendría un carácter eminentemente convencional, donde la supremacía militar y tecnológica le había de ser muy favorable.

«Tras la conmoción del 11S en 2001, la atención pasó a centrarse en las organizaciones terroristas, los insurgentes y otros grupos no estatales. La consiguiente “guerra contra el terror” relegó a un segundo plano la reflexión sobre los conflictos entre Estados. Por supuesto, la guerra fue una característica importante del periodo posterior al 11S. Pero fue un fenómeno muy circunscrito, a menudo de escala limitada y librado en lugares remotos contra adversarios oscuros. Durante la mayor parte de este siglo, la perspectiva de una guerra de gran envergadura entre Estados fue una prioridad menor para los pensadores y planificadores militares norteamericanos»<sup>12</sup>.

Por otra parte, el deslumbrante éxito militar de la invasión de Irak en 2003 apuntaba hacia guerras convencionales muy ágiles y de corta duración con fuerzas relativamente pequeñas bajo el paraguas de una inteligencia militar muy avanzada y el empleo de medios y procedimientos de última generación. Con posterioridad se puso gran confianza en que la cuarta revolución industrial, la digital, no dejaría de jugar a favor de quien la estaba liderando: EE. UU.

«Hace poco menos de una década, existía un consenso cada vez mayor entre muchos expertos sobre cómo se reconfigurarían los conflictos en los próximos años. Serían más rápidos, se librarían mediante la cooperación entre personas y máquinas inteligentes, y dependerían en gran medida de herramientas autónomas como los drones. El espacio y

---

<sup>12</sup> Karlin, M. (2024). The Return of Total War: Understanding—and Preparing for—a New Era of Comprehensive Conflict. *Foreign Affairs*.

el ciberespacio serían cada vez más importantes. [...] Las amenazas nucleares persistirían, pero serían limitadas en comparación con los peligros existenciales del pasado»<sup>13</sup>.

## 2.2. La cruda realidad

Con todo ello, desde 2017, la rivalidad entre las grandes potencias no ha dejado de intensificarse año tras año. A partir de 2022, el panorama se ha oscurecido aún más con la invasión rusa de Ucrania, la sombra del arma nuclear proyectándose sobre Europa y el posterior desencadenamiento de una serie de conflictos armados en Oriente Medio, región que, tras décadas de conflicto por poderes de baja intensidad, ofrecía razonables perspectivas de estabilización y desarrollo.

En la actualidad, cuatro grandes frentes, cada vez más interrelacionados, tienen el potencial de seguir deteriorando el panorama internacional y, en el peor de los casos, arrastrar al mundo sonámbulo hacia el abismo<sup>14</sup>:

- En la guerra de Ucrania, Kiev y sus aliados se enfrentan al dilema de asumir un elevado riesgo nuclear o prolongar una guerra devastadora sin un claro horizonte de victoria mientras Moscú encuentra oxígeno en el sur global<sup>15</sup>. En 2025, la llegada de Trump abre un gran interrogante.
- En Oriente Medio, el botón donde se abrocha la geopolítica mundial, el estallido de la guerra entre Israel y Hamás ha desestabilizado la región y más allá, amenazando con el inicio de diversos conflictos interestatales entre los que destaca una guerra a gran escala entre Irán e Israel<sup>16</sup>. El alto el fuego acordado en enero de este año permite una cierta esperanza.
- La posibilidad de una guerra por Taiwán o por los múltiples puntos en disputa cercanos es un volcán contenido que focaliza la atención estratégica de los dos gigantes de la geopolítica

---

<sup>13</sup> *Ibidem*.

<sup>14</sup> Westad, O. A. (2024). Sleepwalking Toward War: Will America and China Heed the Warnings of Twentieth-Century Catastrophe?. *Foreign Affairs*.

Stavridis, J. y Ackerman, E. (2021). How the U.S. Could Sleepwalk into a War with China [en línea]. *TIME*. [Consulta: 2025]. Disponible en: How the U.S. Could Sleepwalk into a War with China | TIME.

<sup>15</sup> Pardo de Santayana, J. (2024). Rusia enrocada. *Revista de Política Exterior*.

<sup>16</sup> Mia, I. *Op. cit*.

mundial, obsesiona a muchos de los vecinos y puede afectar al resto del mundo.

- Corea del Norte escenifica un espectáculo surrealista de actitudes cada vez más amenazantes. Su régimen está saliendo del aislamiento y se está reforzando gracias a la guerra de Ucrania y al desencuentro entre las grandes potencias. En Washington se teme que, si estos dos últimos teatros se inflamaran con los otros dos todavía activos, la situación se podría volver inabordable.

Otros dos conflictos ajenos a las potencias occidentales y asociados a fronteras no reconocidas como tales, entre la India y Pakistán y entre la India y China, tienen el potencial de convertirse en grandes guerras convencionales con implicaciones nucleares.

África, nuestro vecino del sur, a pesar de la poca atención que se le presta desde Europa, es el continente que más víctimas mortales ha tenido este último año a causa de la guerra.

«Allí las fricciones entre la República Democrática del Congo (RDC) y Ruanda y entre Etiopía y Somalia, así como el enfrentamiento entre Níger (junto con Mali y Burkina Faso) y la Comunidad Económica de los Estados de África occidental, en particular Nigeria, plantean riesgos significativos de escalada hacia conflictos interestatales»<sup>17</sup>.

Con Donald Trump de nuevo en la presidencia de EE. UU. algo cambiará, sin duda, en el panorama bélico mundial. En el momento de cerrar este documento (enero de 2025), su alcance resulta todavía difícil de evaluar. En la guerra de Ucrania se abre un nuevo capítulo con el reto muy complejo e incierto de un proceso de paz con potenciales escenarios en un sentido y en el contrario según ese proceso afecte a la unidad en el seno de la UE. Oriente Medio pondrá a prueba el liderazgo de Trump. Sus estridentes declaraciones en relación con Canadá, Groenlandia y Panamá dan a entender que su foco geoestratégico va a ser claramente China y que ese reto requiere redimensionar el poder y la influencia de EE. UU.

«Vivimos tiempos de cambio y esta nueva Administración se va a formar partiendo de esta idea. No vienen a continuar ni a rectificar algunas políticas. Su ánimo es más radical y

---

<sup>17</sup> *Ibidem.*

su voluntad firme, tanto por las características del personaje como porque solo va a tener cuatro años para desarrollar una política que busca provocar grandes cambios. Las prisas son evidentes»<sup>18</sup>.

### 2.3. El sur global toma la palabra

Mientras tanto, se estaba produciendo un fenómeno en la sombra que ahora está emergiendo a la superficie. Las naciones a las que ahora se designa con el término bastante ambiguo de sur global, venían observando como «el macho alfa» de la geopolítica mundial estaba siendo retado, podía perder su posición de privilegio y se acercaba la hora del relevo. Tras mucho tiempo en una jerarquía subordinada y molestos por el paternalismo occidental, ahora perciben la oportunidad de sacudirse la tutela de Occidente y de reivindicar el papel y la dignidad que creen que les corresponde.

Sin embargo, en las sociedades europeas apenas se prestaba atención a las guerras que asolaban algunos lugares de este nuevo sur. Bastaría con recordar la actitud de los Estados europeos durante el genocidio de Ruanda. Por lo tanto, no es de extrañar que, cuando se desencadenó la guerra de Ucrania, los países del sur global se resistieran a alinearse con las potencias occidentales para sancionar al Estado ruso agresor.

El ministro de Asuntos Exteriores de la India, S. Jaishankar, lo expresó de la siguiente manera: «Europa tiene que dejar de pensar que los problemas de Europa son los problemas del mundo, pero que los problemas del mundo no son los problemas de Europa»<sup>19</sup>.

La guerra de Gaza ha distanciado aún más a las naciones de Occidente de la sensibilidad de los países en desarrollo por lo que perciben como un doble rasero en relación con la guerra de Ucrania.

La ampliación de los BRICS y su potencial desarrollo como foro alternativo al G7 está favoreciendo a las potencias revisionistas, ya que reduce significativamente la capacidad de EE. UU. y sus

<sup>18</sup> Portero, F. (2024). Qué Alianza [en línea]. *El Debate*. [Consulta: 2025]. Disponible en: Florentino Portero | Qué Alianza.

<sup>19</sup> Jaishankar, S. (2022). Declaraciones realizadas en el Foro GLOBSEC de Bratislava el 4 de junio. *Youtube*. [Consulta: 2025]. Disponible en: Russia-Ukraine War | Jaishankar Calls Out West Again, Questions 'Isn't Europe Funding The War?' (youtube.com).

aliados para utilizar las sanciones y su dominio económico por medio del dólar con fines estratégicos. La resiliencia económica mostrada hasta ahora por Rusia en la guerra de Ucrania es buena prueba de ello.

No obstante, todavía no está claro cómo van a evolucionar los BRICS en el futuro y cómo afectará esto a los equilibrios geopolíticos.

«Algunos de sus miembros, entre los que destacan China y Rusia, quieren situar a la agrupación en contra de Occidente y del orden mundial diseñado por EE. UU. La incorporación de Irán, adversario empedernido de EE. UU., no hace sino acentuar la sensación de que el grupo se alinea ahora en uno de los bandos de una batalla geopolítica de mayor envergadura. Otros miembros, en particular Brasil e India, no comparten esta ambición. Por el contrario, quieren utilizar el BRICS para democratizar y fomentar la reforma del orden existente, ayudando a guiar al mundo desde la desvanecida unipolaridad de la era posterior a la Guerra Fría hacia una multipolaridad más genuina en la que los países puedan moverse entre los bloques liderados por EE. UU. y China»<sup>20</sup>.

Quizá lo más preocupante sea cómo las últimas guerras están favoreciendo un alineamiento tóxico y de gran impacto global de las potencias revisionistas con Irán y Corea del Norte, sacándolas del aislamiento al que estaban sometidas y reforzando su perfil de potencias medias.

La asociación militar de Rusia e Irán se forjó en 2015, cuando Rusia intervino en la guerra de Siria para respaldar al régimen de Basar al-Asad. Teherán concedió a Rusia acceso a una base militar en Irán desde la que podía lanzar ataques aéreos.

«Ambos países también establecieron una comisión militar conjunta para facilitar el compromiso de alto nivel entre sus generales, la formación de personal y la adquisición de armas. [...] Pero desde 2022, Moscú y Teherán han llevado su cooperación en materia de defensa a un nivel completamente nuevo. Irán suministra ahora a Rusia drones de combate, misiles balísticos, proyectiles de artillería, munición para armas pequeñas, misiles antitanque, bombas de mortero y bombas planeadoras. Irán también ayudó a Rusia a construir

---

<sup>20</sup> Gabuev, A. y Stuenkel, O. (2024). The Battle for the BRICS: Why the Future of the Bloc Will Shape Global Order. *Foreign Affairs*.

una fábrica de drones en la región rusa de Tartaristán. A cambio, Rusia ha accedido a enviar a Teherán aviones de combate, helicópteros de ataque, aviones de entrenamiento y sistemas de radar. También ha compartido capacidades cibernéticas y de inteligencia». [...]

Irán y Rusia cooperan en mucho más que asuntos militares convencionales. [...] El Kremlin ha compartido información y tecnología secretas para ayudar a Teherán a desarrollar armas nucleares. Rusia ha aprovechado su puesto en el Consejo de Seguridad de la ONU para proteger a Irán de la rendición de cuentas por sus acciones desestabilizadoras y sus violaciones del derecho internacional. Moscú ha compartido información de inteligencia y ha proporcionado armas a grupos respaldados por Irán, como Hamás, Hezbolá y los huzíes»<sup>21</sup>.

En el caso de Corea del Norte, la colaboración, además de importantes cantidades de munición para Moscú, ha llegado incluso al despliegue de tropas norcoreanas en territorio ruso para combatir a las ucranianas en la región de Kursk. Esto ha desestabilizado la política interna en Corea del Sur y ha elevado también las alarmas en Japón.

Los alineamientos estratégicos y geopolíticos en torno a las guerras en curso están afectando gravemente a la pugna por la reconfiguración del futuro orden mundial entre las potencias occidentales y el bloque revisionista. La reciente caída del régimen sirio después de más de cincuenta años en el poder es un golpe serio para Rusia e Irán en Oriente Medio, pero lleva el peligro asociado de fortalecer al terrorismo yihadista a nivel regional y global. Moscú y Teherán han respondido firmando una asociación estratégica integral el 17 de enero.

Con todo ello, a pesar de que Washington todavía disfruta de la primacía militar mundial, el prestigio y la influencia de Occidente están siendo erosionados y cuestionados.

### 3. Panorama bélico global en cifras

El número, la intensidad y la duración de los conflictos en el mundo están en su nivel más alto desde antes del final de la Guerra Fría.

---

<sup>21</sup> Snegovaya, M. y Alterman, J. B. (2024). Iran and Russia's Fragile Partnership: How America Can Divide Two of Its Main Adversaries. *Foreign Affairs*.

Las guerras son cada vez más difíciles de abordar y presentan una mayor violencia armada en medio de una proliferación de actores, motivos complejos y superpuestos e influencias globales, entre los que destaca la progresiva internacionalización de los conflictos internos.

Esta tendencia se debe a la creciente competición entre las grandes potencias y a las posturas más asertivas en política exterior de muchas potencias emergentes en un contexto de gradual fragmentación geopolítica. Los recientes *shocks* provocados por la pandemia de coronavirus y la guerra en Ucrania se han sumado a los males de los Estados y regiones frágiles reforzando las causas de los conflictos al tiempo que se reducen los recursos para resolverlos o, al menos, mitigarlos<sup>22</sup>.

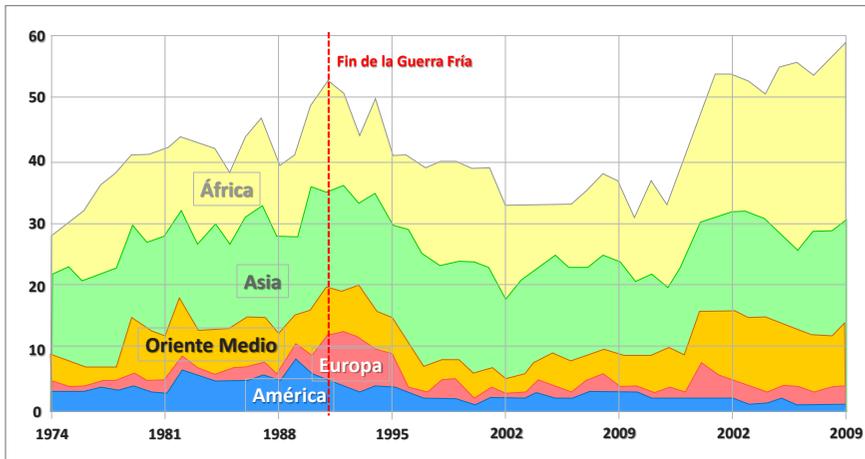


Figura 2, número de conflictos armados estatales por regiones de 1946 a 2023. Fuente: elaboración propia con datos de UCDP Charts, Graphs and Maps (uu.se)

En 2022 había 55 conflictos activos con una duración media de entre ocho y once años. Una década antes había 33 conflictos activos con una media de siete años<sup>23</sup>. Además de las dos guerras de Ucrania y Oriente Próximo, en 2023 había conflictos armados activos en otros cincuenta Estados. Como se puede ver en la figura 2, el mayor número de conflictos se está dando en África, seguido de Asia y Oriente Medio.

<sup>22</sup> Mia, I. *Op. cit.*

<sup>23</sup> Según el *Uppsala Conflict data program* disponible en: <https://ucdp.uu.se/year/2022>.

A escala global, la intensidad de los conflictos armados ha aumentado en el periodo que va del 1 de julio de 2023 al 30 de junio de 2024 con un 17 % más de víctimas mortales de media por conflicto. Las muertes por sucesos violentos aumentaron un 37 % interanual y alcanzaron casi las 200 000 en todo el mundo. Esto apunta a una situación cada vez más problemática en términos de necesidades humanitarias, de estabilización y de reconstrucción.

El mayor número víctimas mortales se dio en África subsahariana, con 62 631 muertos y un aumento del 28 % respecto al año anterior, seguido de Oriente Medio y Norte de África, con 52 164 casos y un crecimiento del 315 %; en Europa y Eurasia los muertos se elevaron a 38 789, lo que supuso un incremento del 2 %; en Asia las cifras cayeron un 3 % y alcanzaron los 21 347, así como en América, donde 17 845 víctimas mortales supusieron una reducción del 9 %<sup>24</sup>.

#### 4. La guerra como laboratorio tecnológico y acelerador de cambio

Las grandes guerras siempre han servido tanto de laboratorios de innovación militar como de aceleradoras y de instigadoras de profundos cambios geopolíticos. En este caso, con un mundo en plena revolución heraclitiana, el fenómeno se ha vuelto aún más incisivo.

Además, las potencias observan con atención el fenómeno bélico para sacar enseñanzas militares y evaluar la eficacia de la guerra como instrumento geoestratégico. Las conclusiones que obtengan, como es el caso de China en relación con Taiwán, pueden determinar los comportamientos futuros.

Con todas las partes en conflicto sometidas a amenazas existenciales tanto en Ucrania como Oriente Medio, estas guerras han tomado un carácter total y se desarrollan en todo el multidominio —terrestre, marítimo, aéreo, cibernético, espacial y cognitivo—, convirtiendo la teoría en realidad. No obstante, el temor a una escalada nuclear impone ciertos límites.

Al prolongarse las guerras, su carácter total ha obligado a consumir enormes cantidades de munición y otros recursos militares, con la consiguiente necesidad de recurrir a la economía de guerra.

---

<sup>24</sup> Mia, I. *Op. cit.*

«La era de la guerra limitada ha terminado; ha comenzado la era del conflicto total. De hecho, lo que el mundo está presenciando hoy en día se asemeja a lo que los teóricos del pasado han denominado “guerra total”, en la que los combatientes recurren a ingentes recursos, movilizan a sus sociedades, dan prioridad a la guerra sobre todas las demás actividades estatales, atacan una amplia variedad de objetivos y remodelan sus economías y las de otros países. Pero debido a las nuevas tecnologías y a los profundos vínculos de la economía globalizada, las guerras actuales no son una mera repetición de antiguos conflictos»<sup>25</sup>.

La interacción de un fenómeno de tal magnitud con las nuevas tecnologías, ya en pleno desarrollo antes de 2022 —y que encuentran ahora la oportunidad de experimentar— crea enormes sinergias. Así, por ejemplo, la IA está disponiendo de un inmenso volumen de datos reales, sin los cuales el avance sería muy difícil, que solo un conflicto armado de gran intensidad podía ofrecer.

«La inteligencia artificial (IA) ha permitido la proliferación y utilidad de sistemas no tripulados tanto en el aire como bajo el agua. Los drones han transformado los campos de batalla y se ha disparado la necesidad de contar con capacidades para contrarrestarlos. La importancia estratégica del espacio, incluido el sector espacial comercial, ha quedado patente más recientemente por la dependencia de Ucrania de la red de satélites Starlink para conectarse a Internet»<sup>26</sup>.

Sin embargo, estamos volviendo a ver amplios frentes atrincherados combinados con martilleos de artillería, lo que recuerda escenarios del pasado que se creían superados. Los satélites y los drones, utilizados de forma masiva, han hecho el campo de batalla transparente, lo que dificulta la concentración de fuerzas necesarias para la ofensiva e induce el estancamiento.

Otra sorpresa ha sido el empleo en masa de drones y misiles de menor coste y desarrollo tecnológico con la finalidad de saturar las defensas, que se han impuesto sobre medios más sofisticados.

«Los avances en IA y sistemas autónomos, combinados con una nueva generación de tecnologías disponibles en el mercado y la reducción de los costes de fabricación, están

---

<sup>25</sup> Karlin, M. *Op. cit.*

<sup>26</sup> *Ibidem.*

permitiendo a los ejércitos y grupos armados devolver la “masa” al campo de batalla»<sup>27</sup>.

Además, resulta mucho más caro defenderse de un ataque masivo con medios menos avanzados que ejecutarlo.

«Así, cuando en abril de 2024, Irán lanzó contra Israel más de 300 armas, incluidos drones de ataque unidireccional, misiles de crucero y misiles balísticos con el apoyo de EE. UU. y de un puñado de países de Oriente Próximo, Israel repelió casi todas las armas. ¿Pero a qué precio? Un informe sugiere que el lanzamiento del ataque costó unos 80 millones de dólares, pero su defensa costó 1000 millones»<sup>28</sup>.

Tanto en Ucrania como en Oriente Medio se observa también la importancia que están adquiriendo los combates en los espacios marítimos. La vulnerabilidad que los buques de guerra están mostrando frente a drones aéreos y marítimos obliga a repensar el empleo del poder naval y, en particular, el de las grandes flotas.

«Salvaguardar la libertad de navegación ha sido históricamente una de las principales misiones de la Marina estadounidense. Pero su incapacidad para garantizar la seguridad del mar Rojo ha puesto en duda que pueda cumplir esa misión en un Indo-Pacífico cada vez más turbulento»<sup>29</sup>.

Es curioso observar cómo Turquía e Irán, países con los que no se contaba en el ámbito de la innovación militar, se han adelantado tanto a Rusia como a los otros países europeos en el desarrollo de drones. Esto, junto con el valor operativo que están adquiriendo estos medios baratos y fáciles de producir, eleva el número de Estados y actores de relevancia estratégica.

Además, el empleo de estas nuevas tecnologías se está generalizando también en conflictos armados de naciones menos desarrolladas. En Sudán, por ejemplo, tanto los insurgentes como el Gobierno utilizan vehículos no tripulados y algoritmos en sus combates<sup>30</sup>.

En un contexto con tantas armas guiadas a distancia, la guerra electrónica gana enorme importancia. Rusia la está utilizando con

---

<sup>27</sup> Horowitz, M. (2024). Battles of Precise Mass: Technology Is Remaking War—and America Must Adapt. *Foreign Affairs*.

<sup>28</sup> *Ibidem*.

<sup>29</sup> *Ibidem*.

<sup>30</sup> Milley, M. A. y Schmidt, E. (2024). America Isn't Ready for the Wars of the Future: And They're Already Here. *Foreign Affairs*.

mucha eficacia, lo que, por ejemplo, ha reducido el acierto de la artillería de largo alcance, como los HIMARS, contra sus objetivos en más de un 90 %.

Una tecnología que está siendo probada por americanos y británicos en Oriente Medio contra drones aéreos y que podría reducir el coste por disparo de la defensa contra enjambres de drones son las armas de energía dirigida: armas que utilizan energía muy concentrada, como láseres o haces de partículas, en lugar de un proyectil sólido<sup>31</sup>.

La tecnología cuántica amenaza también con revolucionar el arte de la guerra. Aunque todavía tiene por delante grandes desafíos técnicos, será capaz de hacer indescifrable cualquier comunicación. En un teatro bélico donde se producen todo tipo de transmisiones de orden e información a grandes distancias y donde el intento de interferirlas por medio de la guerra electrónica es vital, quien se adelante en este ámbito puede anular gran parte de la capacidad de combate de su oponente<sup>32</sup>.

El ritmo al que se producen los cambios y avances en las guerras está siendo frenético. En el caso de la IA, cada dos semanas aproximadamente se introducen innovaciones. De este modo, disponer de investigación y desarrollo, así como de una industria militar propia, resulta determinante en este contexto de permanente adaptación, ya que permite reaccionar de forma más rápida y adecuada a nuevas armas y tecnologías creando las contramedidas pertinentes<sup>33</sup>.

Si antes de 2022 la guerra en la zona gris y la guerra híbrida se veían como el modo con el que las potencias revisionistas retaban a sus rivales, ahora es un medio complementario de hostigamiento fuera del espacio propiamente bélico. Los ciberataques son el medio más utilizado para este fin, lo que obliga a proteger las infraestructuras críticas. Los Estados tendrán que reforzar sus ciberdefensas mediante una combinación de medidas regulatorias, nueva legislación y novedosos esfuerzos técnicos que puedan complicar la capacidad de los agresores para penetrar en las redes.

«A medida que la tecnología digital se va integrando cada vez más en todos los aspectos de nuestras vidas, la importancia

<sup>31</sup> Horowitz, M. *Op. cit.*

<sup>32</sup> Giles, M. (2029). Cómo las armas cuánticas cambiarán las guerras del futuro [en línea]. *MIT Technology Review*. [Consulta: 2025]. Disponible en: [Cómo las armas cuánticas cambiarán las guerras del futuro | MIT Technology Review en español](#).

<sup>33</sup> Horowitz, M. *Op. cit.*

de la ciberseguridad no puede dejar de recalcarse. Los estudios sugieren que los daños causados por la ciberdelincuencia podrían alcanzar los 10,5 billones de dólares anuales en 2025, por lo que la necesidad de contar con defensas sólidas debería ser bastante evidente»<sup>34</sup>.

Cuanto más duren estas guerras en curso, más radical será la transformación. El conocimiento y la experiencia adquirida dan una gran ventaja a los actores implicados en estas contiendas. Así, por ejemplo, aunque resulte antiintuitivo, Rusia, si no colapsa, saldrá reforzada porque dispone de un conocimiento y de una experiencia en el empleo de las nuevas tecnologías del ámbito bélico de enorme valor estratégico. Para Pekín, que aspira a disponer de unas fuerzas armadas de última generación, esta circunstancia aumenta el valor del vínculo que la une a Moscú.

## 5. De nuevo la amenaza de mutua destrucción asegurada

Quizá el factor que mayor influencia pueda llegar a tener en la reconfiguración geoestratégica del mundo sea el renovado protagonismo del arma nuclear. A la amenaza de su empleo por parte de Putin en la guerra de Ucrania hay que sumar el ritmo al que China está aumentando su arsenal nuclear. Según el informe anual al Congreso de EE. UU.:

«A mediados de 2024, la República Popular China (RPCh) superó las 600 cabezas nucleares operativas en su arsenal y tendrá más de 1000 en 2030, gran parte de las cuales se desplegarán en niveles de preparación más elevados. La RPCh continuará aumentando sus fuerzas al menos hasta 2035<sup>35</sup>».

Hacia 2033, China podría alcanzar las 1500 cabezas nucleares desplegadas, igualando las que tienen EE. UU. y Rusia, y transformando por completo el equilibrio nuclear global. ¿Permitirá Washington que Moscú y Pekín combinadas puedan llegar a superar claramente su propia capacidad nuclear? ¿Qué terminarán

<sup>34</sup> SentinelOne. (2024). What is Cyber Security? Types, Importance & Threats [en línea]. *SentinelOne*. [Consulta: 2025]. Disponible en: What is Cyber Security? Types, Importance & Threats.

<sup>35</sup> U.S. Department of Defense. (2024). *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2024, Annual Report to Congress* [en línea]. U.S. Department of Defense. [Consulta: 2025]. Disponible en: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2024.

haciendo la India y, en consecuencia, Pakistán? ¿Cómo reaccionará Israel si Irán cruza el umbral nuclear? ¿Qué harán las otras potencias regionales como Arabia Saudí y Turquía? Y en el lejano Oriente asiático, ¿cómo actuarán Japón y Corea del Sur frente a las constantes provocaciones de Corea del Norte?

Bob Woodward en *War*<sup>36</sup>, su último libro, describe un hecho que ya había sido publicado por Jim Sciutto<sup>37</sup> en la CNN en marzo de 2024. Según ambos periodistas, a finales de 2022, los servicios de inteligencia estadounidenses, basados en información procedente de dentro del Kremlin, cifraron en un 50 % las probabilidades de que Putin utilizara el arma nuclear táctica cuando los 30 000 efectivos desplegados y aislados al norte del río Dniéper corrían el riesgo de ser aniquilados.

Tampoco se puede olvidar la posibilidad de un accidente o error humano. En un reciente artículo de *Foreign Affairs* se puede leer:

«Desde que Rusia invadió Ucrania en febrero de 2022, ha puesto aproximadamente el 30 % de sus 5580 cabezas nucleares estimadas en una situación insosteniblemente precaria. Al principio de la guerra, las preocupaciones de que la invasión aumentara el peligro de una detonación nuclear o explosión accidental se centraron en el riesgo para las cuatro centrales nucleares de Ucrania y las amenazas de Rusia de escalar intencionadamente el conflicto más allá del umbral nuclear. Pero cuanto más intenta Ucrania atacar objetivos dentro de Rusia, más claro queda que la falta de voluntad de Rusia para proteger adecuadamente los arsenales nucleares que ha almacenado en su oeste —que ahora están a distancia de alcance de los misiles y aviones no tripulados ucranianos e incluso de las tropas ucranianas— supone un grave riesgo»<sup>38</sup>.

De todo ello se deriva la importancia creciente de la disuasión, lo que recuerda a los tiempos de la Guerra Fría, donde esta se constituyó como el componente principal de la dialéctica estratégica que enfrentaba a ambos bloques.

<sup>36</sup> Woodward, B. (2024). *War*. Nueva York, Simon & Schuster.

<sup>37</sup> Sciutto, J. (2024). Exclusive: US prepared 'rigorously' for potential Russian nuclear strike in Ukraine in late 2022, officials say [en línea]. *CNN*. [Consulta: 2025]. Disponible en: Exclusive: US prepared 'rigorously' for potential Russian nuclear strike in Ukraine in late 2022, officials say | CNN Politics.

<sup>38</sup> Moon, W. (2024). How the War in Ukraine Could Go Nuclear—by Accident. *Foreign Affairs*.

«Hoy en día, casi todos los debates sobre la política exterior y la seguridad nacional de EE. UU. se reducen al reto de la disuasión, que es una de las claves para gestionar la escalada: una tarea que, aunque no sea ni glamurosa ni gratificante, determina en gran medida la política de Washington tanto en Ucrania como en Oriente Medio»<sup>39</sup>.

Del mismo modo, el desarrollo de la IA no solo está revolucionando el campo de batalla, sino que, si no se consigue regular, algo en lo que se está poniendo gran empeño —hasta ahora sin resultados—, podría, a modo de aprendiz de brujo, crear una dinámica fuera de control. Los avances están siendo exponenciales y su valor como instrumento descansa en la velocidad de respuesta e integración de innumerables factores, lo que hace la intervención humana cada vez más marginal. Kissinger llegó incluso a afirmar:

«Estamos en la clásica situación previa a la Primera Guerra Mundial en la que ninguna de las partes tiene mucho margen de concesión política y en la que cualquier alteración del equilibrio puede tener consecuencias catastróficas. [...] El destino de la humanidad depende de si EE. UU. y China se pueden llevar bien. El rápido progreso de la IA, en particular, les deja solo entre cinco y diez años para encontrar un camino»<sup>40</sup>.

## 6. Diversidad de actores implicados

Otra característica importante de la nueva era de conflictos más integrales es que el número y la variedad de actores sigue creciendo. Si en las guerras previas proliferaban los grupos terroristas, las milicias de diversa índole y los ejércitos improvisados, ahora hay que añadir los ejércitos convencionales tradicionales y las empresas tecnológicas, además de los múltiples actores que pululan por las redes sociales. Algunas de estas fuerzas no estatales están sorprendiendo por sus logros militares y su repercusión estratégica, como es el caso de los huzíes del Yemen que, con la ayuda de Irán, están poniendo en apuros a la Marina de EE. UU. y afectando seriamente a la navegación por la ruta del canal de Suez.

<sup>39</sup> *Ibidem*.

<sup>40</sup> Kissinger, H. (2023). Henry Kissinger explains how to avoid world war three. *The Economist*.

También se puede observar la participación de muchos mercenarios y voluntarios, nacionales y extranjeros, combatiendo junto a las fuerzas regulares en ambos bandos de la guerra de Ucrania. Además, por medio de los teléfonos móviles y las múltiples aplicaciones, los ciudadanos anónimos pueden aportar una información militar muy valiosa en tiempo real, lo que, sin empuñar un arma, desdibuja aún más la línea que diferencia al combatiente del no combatiente.

El modo en que los ciudadanos siguen los acontecimientos bélicos ha cambiado por completo. En la guerra de Ucrania se ha llegado a hablar de la primera guerra en fuentes abiertas.

La guerra del relato que acompaña y forma parte de las mismas guerras se está viendo muy potenciada por las nuevas tecnologías de la comunicación. Esto ha llevado a que se hagan enormes esfuerzos, en gran parte baldíos, para combatir la desinformación. No obstante, conviene tener en cuenta que la primera baja en todas las guerras es la verdad, no solo en defensa de la legitimidad de la causa, sino también como medio para facilitar la sorpresa, imprescindible para la ventaja militar.

## 7. Una perspectiva desde España

La distancia que separa España de los campos de batalla de Ucrania y de Oriente Medio reduce también el impacto inmediato de estas guerras en su territorio. Las tropas españolas desplegadas en la frontera este de la OTAN lo hacen, en principio, por compromiso y solidaridad con sus aliados. No obstante, la resolución de la guerra de Ucrania podría tener una incidencia determinante en el futuro de la Unión Europea, de modo que no puede descartarse incluso que esta se pudiera llegar a romper.

Cuando la guerra de Ucrania termine, y según esto ocurra, los países europeos tendrán que dedicar mucho esfuerzo militar y político para la seguridad del flanco este. En cualquier caso, el Estado español se verá obligado a aumentar significativamente su gasto en defensa.

Una preocupación suplementaria y vinculada a lo anterior es la presencia y actitud de Rusia en África, donde parece haber llegado para quedarse. Esto se presenta como un obstáculo para las esenciales relaciones de España y la UE con el continente y, muy en particular, para las estrategias de seguridad dirigidas a la región. De igual modo, preocupante es la posibilidad de que el

Kremlin pueda instigar la desestabilización de alguno de los vecinos del sur como medio para obligar a las potencias occidentales a desviar la atención y los recursos en esa dirección.

Los numerosos conflictos bélicos propiamente africanos y su intensificación son una seria dificultad para el desarrollo del continente, pueden incidir de manera directa en la seguridad de España y afectan y, sobre todo, afectarán a la presión demográfica en dirección a Europa. Es solo cuestión de dos a tres décadas que uno de cada cuatro habitantes de la tierra sea africano<sup>41</sup>. Todo ello supone una prioridad para España, que se enfrenta al reto de convencer al resto de los europeos de que el flanco sur, su estabilidad y desarrollo son determinantes para el futuro de todo el Viejo Continente.

En el caso de los conflictos de Oriente Medio, estos pueden tener muchas derivadas. A las potenciales consecuencias económicas y energéticas hay que añadir las diplomáticas por las diferencias con Tel Aviv. Si la tensión escalara y alcanzara de lleno a Irán, podría llegar a tener un impacto global muy grave.

Del mismo modo, no podemos dejar de preguntarnos qué consecuencias puede llegar a tener, tanto en Oriente Medio como fuera de allí, la desesperación y el dolor de la población palestina como consecuencia de la guerra de Gaza. ¿Inducirá la gestación de alguna nueva versión del terrorismo yihadista o intensificará el ya existente? ¿Lanzará sus ondas de choque a las sociedades europeas o al Sahel, región donde, hasta ahora, más crecía aquel terrorismo?

El clima bélico de tensiones crecientes afecta también de forma grave a la seguridad cibernética de España y de sus socios europeos. Es de esperar que siga siendo así e incluso que se intensifique aunque se alcance algún tipo de paz en Ucrania.

## 8. Reflexión sobre la naturaleza de la guerra

El filósofo y jesuita Carlos Valverde consideraba al ser humano una realidad desconcertante. No lo entendía en un sentido positivo o negativo, sino más bien como la incapacidad de interpretar, explicar y prever los comportamientos humanos hasta sus últimos detalles y consecuencias<sup>42</sup>. De este modo, no habría ninguna

<sup>41</sup> Robledo, R. (2024). Esperando a los bárbaros [en línea]. *Panorama Estratégico 2024*, IEEE. [Consulta: 2025]. Disponible en: *Panorama estratégico 2024 - CESEDEN*.

<sup>42</sup> Valverde, C. (1996). *Génesis estructura y crisis de la modernidad*. BAC.

teoría capaz de abarcar en su totalidad los fenómenos humanos. Siempre quedaría, de alguna manera, la capacidad del hombre para sorprenderse a sí mismo.

Nada resulta hoy más desconcertante que la guerra, su extrema violencia y destrucción, y el peligro de que pueda arrastrar al planeta hacia un Armagedón. En el mundo anglosajón —y por extensión, en Occidente—, el fenómeno bélico se ha interpretado principalmente desde las teorías idealista y realista, ambas con fundamentos filosóficos contradictorios y maximalistas (el hombre bueno por naturaleza —el buen salvaje— de Rousseau, por una parte, y el hombre lobo para el hombre de Hobbes, por otra), lo que ha impedido o, al menos, ha dificultado el necesario diálogo entre ambas corrientes de pensamiento.

Caer en el optimismo antropológico desarma a las sociedades frente al hecho constatable de que la contradicción y, en consecuencia, el conflicto están en la naturaleza humana —y donde hay conflicto existe la potencialidad de que este degenera en guerra—, y también lo está la capacidad del ser humano para abordar los conflictos con mayor o menor acierto. En la historia existen ejemplos para todos los gustos.

Los argumentos más comúnmente empleados para defender que avanzábamos hacia un mundo cada vez más pacífico eran los siguientes:

— La teoría de la paz democrática: las democracias no hacen la guerra entre sí. Esto solo sería aplicable si realmente se estuviera avanzando hacia un mundo cada vez más democrático, que ni parece ser el caso ni hay una garantía absoluta de que, si ocurriera, deje de haber guerras. Aunque pocas, sí ha habido guerras entre democracias, y en particular entre EE. UU. y Gran Bretaña. Sin embargo, han sido muy numerosas las que ambos Estados han iniciado contra países no democráticos.

Siendo EE. UU. el garante de la seguridad de todas las principales democracias cabe preguntarse si la paz democrática no será en realidad la paz que la gran potencia norteamericana proyecta en su propio imperio.

— La teoría de la interdependencia económica. Aunque con los intereses así creados es razonable pensar que se reduce la probabilidad de la guerra, la historia demuestra que no se elimina.

- La paz perpetua de Kant. El influyente filósofo prusiano escribió en 1795 un opúsculo que tituló *Zum ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf*, que podría traducirse por *Hacia la paz perpetua. Una propuesta filosófica* y resumió, parafraseando el evangelio: «Buscad ante todo acercaros al ideal de la razón práctica y a su justicia; el fin que os proponéis —la paz perpetua— se os dará por añadidura»<sup>43</sup>. Pues bien, desde entonces ha habido tres guerras totales en Europa e innumerables de carácter limitado. No hay razones objetivas para pensar que el imperativo moral de Kant vaya a ser acatado sin más por la humanidad. Los hechos prueban más bien lo contrario.

En el campo opuesto del pesimismo antropológico vemos como Mearsheimer, que ha sido capaz de predecir con mucho detalle lo ocurrido en la guerra de Ucrania<sup>44</sup> y que se presenta a sí mismo como un nuevo Maquiavelo (Mearchiavelli), afirma que: «Soy realista, lo que significa que creo que las grandes potencias dominan el sistema internacional y compiten constantemente entre sí en materia de seguridad, lo que a veces conduce a la guerra»<sup>45</sup>.

El profesor norteamericano establece como premisa de su teoría que la preocupación por ampliar su propia seguridad es el factor determinante que rige la relación entre las grandes potencias y, en consecuencia, el sistema internacional. Es cierto que cuando la preocupación por la seguridad es muy alta, como ocurre en la actualidad, esta se convierte en una prioridad y domina el panorama internacional, pero no lo es que esto tenga que ser necesariamente siempre así. No lo fue, por ejemplo, durante el mandato de Yeltsin en la Federación Rusa o durante los de Deng Xiaoping y Jiang Zemin en la República Popular China.

No obstante, el problema principal reside en fundamentar una teoría de las relaciones internacionales en un pensador tan oscuro como Hobbes, que niega el libre albedrío,<sup>46</sup> o amoral como Maquiavelo, que defiende que, en la persecución de sus objetivos políticos, el fin justifica los medios, borrando todo límite ético y refiriéndolo todo a los resultados conseguidos. Al final, todo gira en torno al poder porque el más poderoso termina imponiéndose

<sup>43</sup> Kant, I. (1795). *Hacia la paz perpetua. Un diseño filosófico*. Alamanda.

<sup>44</sup> Mearsheimer, J. J. (2015). *Why is Ukraine the West's Fault? Featuring John Mearsheimer* [en línea]. Conferencia pronunciada en la Universidad de Chicago, 25 de septiembre. [Consulta: 2025]. Disponible en: [Why is Ukraine the West's Fault? Featuring John Mearsheimer - YouTube](#)

<sup>45</sup> Ver: Mearsheimer, J. J. en su propia página web: [Mearsheimer | Home](#).

<sup>46</sup> Kreeft, P. (2023). *Socrates Children, Volume III, filósofos modernos*. World on Fire.

y el relato o discurso de valores queda reducido a un medio más de dominación.

Cuando no se abre una ventaba a la esperanza, se termina creyendo que todo es oscuridad. Otra cuestión distinta es tener en cuenta que en el panorama internacional no se pueden descartar los comportamientos hobesianos y maquiavélicos, lo que obliga a la prudencia. El equilibrio de poder no solo facilita la gestión de tal eventualidad, sino que reduce la percepción de amenaza y facilita la creación de mecanismos de gestión de la confrontación. Esta sana medida de cautela quedó descartada tras la Guerra Fría por considerarse innecesaria en un mundo que parecía dejar atrás mentalidades decimonónicas y marchaba inexorablemente hacia el triunfo de la democracia liberal que eliminaría las contradicciones que empujan a la guerra<sup>47</sup>.

Además, la propia experiencia de la guerra deja una honda huella en la interpretación que los seres humanos hacen de la realidad que les rodea. Así, por ejemplo, el pensamiento del mismo Hobbes (1588-1679) se vería condicionado por las sangrientas guerras civiles inglesas (1642-51), que coincidieron con una época clave de madurez en su producción filosófica<sup>48</sup>. De esta manera, en momentos de guerra e intensa confrontación geoestratégica, como los que estamos viviendo, las teorías realistas ganan vigencia.

Del modo contrario, la experiencia devastadora de la guerra y la violencia también puede inducir una profunda vocación de paz y una necesidad de reconciliación. Ese fue el caso del nacimiento del proyecto europeo tras las dos guerras mundiales o del énfasis de Nelson Mandela en el perdón dentro del espíritu africano de UBUNTU<sup>49</sup>. Para el secretario general de la ONU, António Guterres, «Mandela es un ejemplo que nos inspira a mejorar el mundo. Un aspecto central de su batalla civil fue el perdón»<sup>50</sup>.

Ni idealistas ni realistas aciertan en captar toda la complejidad de la condición humana frente al fenómeno de la guerra. Claudio

---

<sup>47</sup> Fukuyama, F. *Op. cit.*

<sup>48</sup> Kreeft, P. *Op. cit.*

<sup>49</sup> Mthembu-Mahanyele, S. (2024). *La política exterior de Sudáfrica* [en línea]. [Documento de análisis del IEEE 49/2024, 10 de julio]. [Consulta: 2025]. Disponible en: Documentos de opinión - CESEDEN.

<sup>50</sup> Gisotti, A. (2022). El perdón los hará libres: La lección de Nelson Mandela [en línea]. *Vatican News*. [Consulta: 2025]. Disponible en: El perdón los hará libres: La lección de Nelson Mandela - Vatican News.

Sánchez Albornoz afirmaba que «la libertad hace la historia y la historia la libertad»<sup>51</sup>, lo que supone que las sociedades humanas y sus líderes tienen la facultad de elegir entre el camino que conduce a la paz y el que apuesta por la guerra. Ninguna de las dos opciones está determinada, si bien cada momento histórico encuentra unas circunstancias y condiciones más o menos favorables a una u otra.

En estos momentos, las guerras en curso y el temor a las potenciales —en especial en torno a Taiwán y al mar de la China Meridional— se presentan como un serio obstáculo para un sistema internacional razonablemente justo y pacífico.

En los últimos años, en los que la tendencia a más actividad bélica no ha dejado de intensificarse y la dinámica tecnológica podría tener efectos contraproducentes, el diálogo estratégico entre las grandes potencias es más necesario que nunca.

Si la actual situación se prolongara por varias décadas y, más aún, si la animadversión entre las potencias antagonistas se siguiera acentuando, antes o después el mundo terminará resbalando por la pendiente de una devastadora guerra mundial.

Por ello, la prioridad debería ser invertir esa tendencia confrontacional estableciendo medidas de confianza y mecanismos de coexistencia. Como Graham Allison lleva proponiendo desde hace tiempo, el énfasis no debe ponerse en ganar la contienda entre las grandes potencias, sino más bien en evitar la guerra entre ellas y, al mismo tiempo, procurar que la rivalidad que las atena no propague el fenómeno bélico a otros lugares.

También se puede afirmar que, si Occidente quiere tener una influencia positiva en el resto del mundo, debe empezar por resolver sus propias contradicciones internas. Unas sociedades tan fracturadas y polarizadas en torno a sus propios valores ni pueden imponerse en la disputa por el diseño del futuro orden internacional ni mucho menos pretender que su cosmovisión se acepte como referente universal.

## 9. Conclusión

Tras la Guerra Fría, la excesiva fe en que la paz se abriría camino de la mano de la globalización y de la progresiva democratización

---

<sup>51</sup> Valverde, C. *Op. cit.*

del mundo debilitó los mecanismos y las actitudes mentales para oponerse a las voluntades de signo contrario que, por mucho que se las despreciara, no habían dejado de existir. Esto facilitó «paradójicamente» el avance del fenómeno bélico.

Aquellas ideas prevalecieron en las sociedades occidentales al menos hasta el año 2017, en el que la ESN de los EE. UU. reconoció la rivalidad entre las grandes potencias como su prioridad estratégica.

De este modo, las potencias revisionistas, que en 1996 habían firmado una asociación estratégica, cuyo objetivo principal era acabar con el orden unipolar presidido por Washington, encontraron el camino libre para ir reforzando su posición internacional.

Mientras Pekín y Moscú eran conscientes de la importancia de cultivar la relación con las naciones del actualmente denominado del sur global, en los países occidentales —que tienden a mirarse el ombligo— apenas se prestaba atención a los conflictos armados que se producían allí.

Ahora, en la pugna por la configuración del futuro orden global, la guerra ha vuelto a recobrar protagonismo: Europa vive bajo sus efectos, la sombra del arma nuclear vuelve a proyectarse sobre su territorio y los conflictos armados en curso amenazan con una escalada muy peligrosa.

Además, existe el riesgo de que la ley del péndulo lleve a las sociedades occidentales del optimismo kantiano a un jingoísmo belicista. Ni el idealismo ni el realismo tienen la clave para abordar los retos a los que se enfrenta el mundo. No se debe perder la confianza en la libertad humana para encontrar el camino de la paz, ni descartar tampoco que esta pueda optar por el de la guerra. Hay que prepararse para la guerra, al tiempo que se construye un contexto internacional propicio para la paz.

De momento, sería suficiente con conseguir que la tendencia de intensificación en la rivalidad entre las grandes potencias diera paso a una cierta distensión y se generara un dialogo estratégico al más alto nivel para evitar un desenlace no deseado y revertir la profunda desconfianza y hostilidad entre las partes enfrentadas.

## Capítulo tercero

### Estados Unidos 2025: una América reforzada para la competición

*José María Peredo Pombo*

#### Resumen

Al haber obtenido la mayoría en las dos cámaras del Congreso e incrementado el respaldo popular de manera significativa, Donald Trump llega a un segundo mandato desde una posición reforzada. Ha integrado propuestas de orientación nacional, del conservadurismo más ortodoxo y de los sectores tradicionales del Partido Republicano con las visiones llamadas libertarias, asociadas a los emprendedores, a las grandes empresas y a los gestores del capital financiero.

Para él, unos Estados Unidos más grandes son un país con mayor capacidad productiva y con más tarifas a las importaciones que reequilibren la balanza comercial. Trump apuesta por país más cohesionado con una visión nacional reforzada y a una sociedad donde los valores tradicionales se respeten y promuevan, y priorizará lo que considere relevante para su interés.

Probablemente, habrá continuidad en la adaptación de Estados Unidos al nuevo orden internacional y en la estrategia general de fortalecimiento de las capacidades para liderarlo. La visión geopolítica irá acompañada de un criterio realista en la defensa del interés nacional, lo cual significará un cambio de orientación

en algunas regiones donde Estados Unidos no ha estado lo suficiente implicado en términos políticos (América Latina) o en otras donde ha estado prácticamente ausente (África). No habrá modificaciones sustanciales en Asia-Pacífico, donde Estados Unidos compite y rivaliza desde hace años con China. Un posible final negociado en Ucrania o su política para Oriente Medio no están explicitados en ninguna hoja de ruta.

### Palabras clave

Estados Unidos, Donald Trump, Geopolítica, Política exterior, Estrategia de seguridad.

## United States 2025: America strengthened for competition

### Abstract

*After obtaining a majority in both houses of Congress and significantly increased popular support, Donald Trump comes to a second term in office from a strengthened position. He has integrated nationally oriented proposals, from the most orthodox conservatism and traditional sectors of the Republican party to the so-called libertarian visions, associated with entrepreneurs, big business and financial capital managers.*

*For him, a larger America is a country with greater productive capacity and more tariffs on imports to rebalance the trade balance. Trump bets on a more cohesive country with a reinforced national vision and a society where traditional values are respected and promoted and will prioritize what he considers relevant to the American interest.*

*There will probably be continuity in the adaptation of the United States to the new international order and in the general strategy of strengthening the capabilities to lead it. The geopolitical vision will be accompanied by a realistic criterion in the defense of the national interest, which will mean a change of orientation in some regions where the United States has not been sufficiently involved in political terms (Latin America) or in others where it*

*has been practically absent (Africa). There will be no substantial changes in Asia-Pacific, where the United States has been competing and rivaling China for years. A possible negotiated end in Ukraine or its Middle East policy are not explicit in any roadmap.*

**Keywords.**

*United States, Donald Trump, Geopolitics, Foreign policy, Security strategy.*

## 1. Introducción

Si durante tres elecciones consecutivas en un periodo de ocho años casi 75 millones de ciudadanos votan a un mismo candidato a la presidencia de Estados Unidos de forma recurrente, el candidato puede sentirse legitimado. Si además los resultados permiten al mismo partido obtener la mayoría en las dos cámaras del Congreso e incrementar el respaldo popular de manera significativa, sería difícil de entender que el Partido Republicano no se considerase en condiciones de desarrollar una estrategia consecuente con las propuestas políticas presentadas ante los ciudadanos en la campaña de 2024. Por ello, la primera hipótesis que cabe plantearse para afrontar este capítulo del *Panorama Estratégico* en 2025 es la de que Estados Unidos tiene mayor cohesión interna para desarrollar sus políticas y que estas van a ser tendentes a respetar las propuestas económicas de orientación liberal, reductivas en materia impositiva, conservadoras en cuestiones sociales y culturales y proteccionistas en materia comercial.

La segunda hipótesis que se puede plantear es que Donald Trump llega a un segundo mandato desde una posición reforzada al haber integrado propuestas de orientación nacional-americanista, dirigidas al electorado más trumpista, con otras procedentes del conservadurismo más ortodoxo y de los sectores tradicionales del Partido Republicano, y con las visiones liberales, llamadas libertarias en los últimos años, asociadas a los emprendedores, las grandes empresas y a los gestores del capital financiero. De tal manera que, aunque la notoriedad mediática del presidente o sus mensajes sobre la urgencia de reconfigurar la administración con criterios de eficiencia pudieran generar preocupación en la opinión pública, lo cierto es que la contundente victoria de su proyecto político en las urnas traslada la imagen de un país más fuerte y cohesionado, que afronta el liderazgo internacional desde una posición económica firme y una perspectiva política que prime el interés nacional y garantice su desarrollo y protección exterior.

Una tercera hipótesis podría establecerse en torno a que los cambios en la política doméstica serán muy visibles en temas como la reducción de impuestos, el tratamiento del fenómeno de la inmigración —hasta los límites que sean necesarios para afrontar el crecimiento de la producción interna—, el aumento de las tarifas a la importación, tanto por motivos estratégicos como

económico-comerciales, y la respuesta conservadora a los debates sociales e identitarios. Mientras que la acción exterior y la política de seguridad pueden tener un carácter más continuista, se prevé un impulso significativo en el gasto de defensa y en la modernización del Ejército, así como una reorientación estratégica de las alianzas para hacer más patente el interés americano en el vigente orden, de competición entre potencias. Esto se traducirá en intensificar la exigencia a los aliados europeos y asiáticos para que cumplan con los compromisos en el gasto y para que trabajen con Estados Unidos en la redefinición de determinados objetivos.

## 2. Estados Unidos en 2024

Durante los cuatro años de la administración Biden, la economía ha crecido. Esta reactivación ha permitido olvidar los años de crisis y superar definitivamente las consecuencias de la pandemia. El PIB de Estados Unidos es de nuevo superior a la suma de las rentas de sus tres inmediatos seguidores. La producción interna se ha fortalecido, los índices laborales son cercanos al pleno empleo y sectores como el tecnológico o el energético compiten con fuerza en los mercados internacionales y lideran la innovación estratégica. A pesar de estas cifras macroeconómicas, la inflación y la deslocalización empresarial, entre otras razones, han impedido que el crecimiento impacte con claridad en las clases medias mientras que la polarización política ha seguido alimentando la división social.

Sin embargo, estas divisiones en la sociedad no han impactado, en esta ocasión, en la transición presidencial, que se ha llevado a cabo con total normalidad institucional. Aunque distintas tendencias antidemocráticas y de radicalización tanto en la derecha supremacista como en la izquierda ultra progresista, activadas además desde los ecosistemas de los *social media*, continúan instaladas en la sociedad y son advertidas como un riesgo por distintos especialistas como Robert A. Pape: «la mayor fuente de peligro proviene de un choque cultural sobre la naturaleza de las identidades estadounidenses»<sup>1</sup>. La propia identidad política de demócratas y republicanos ha cambiado, según el autor, en los últimos años.

Esta fractura en temas culturales e identitarios se reproduce también en distintas percepciones sobre cuáles deben ser las

---

<sup>1</sup> Pape, R. A. (2024). Our own enemies. *Foreign Affairs*, 103(6), p. 142.

prioridades de Estados Unidos en el mundo. Condoleezza Rice lo explica sintéticamente de esta manera: «Estados Unidos es ahora un país diferente, agotado por ocho décadas de liderazgo internacional. Los estadounidenses también son diferentes, menos confiados en sus instituciones y en la viabilidad del sueño americano»<sup>2</sup>. Estas incertidumbres provocan, en opinión de la ex secretaria de Estado, dos interpretaciones discordantes en la opinión pública: para unos, el país ya ha hecho bastante en estos años y, para otros, Estados Unidos debe de actuar con mayor intensidad para afrontar el desafío provocado por la transformación del orden internacional.

A pesar de estas divisiones en las percepciones sociales, la sociedad estadounidense se mantiene dinámica y se diría que está cada vez mejor estructurada en distintos sentidos. La pirámide demográfica en Estados Unidos, por ejemplo, presenta un contorno equilibrado para los próximos años, lo cual anticipa una ventaja de la potencia americana frente a otros competidores. Asimismo, la llegada masiva de inmigrantes confirma la atracción que el país sigue generando, aunque obliga también a diseñar unas políticas que observen tanto el corto como el largo plazo y que combinen los criterios domésticos con otros de política exterior. El *Project 2025* elaborado por la Heritage Foundation, por citar un documento de impacto en este momento, propone endurecer las condiciones de petición de asilo y reelaborar de forma bilateral los acuerdos migratorios. Además, el propio Donald Trump ha manifestado su intención de reducir la inmigración tanto legal como ilegal. Sin embargo, la magnitud del fenómeno no solo incide en la economía y en la seguridad interna, sino que desborda las fronteras, lo cual sitúa a países como México y a regiones como Centroamérica como áreas de atención prioritaria para la acción exterior de la nueva Administración republicana, como más adelante se analizará.

Continuando con la revisión de la herencia que recibe el nuevo Gobierno en materia exterior, conviene recordar que, al tomar posesión en 2020, Joe Biden anticipó que Estados Unidos volvía a la escena internacional con vocación de liderazgo. El punto final en Afganistán, la activación de nuevas alianzas en el Indo-Pacífico (AUKUS y Quad), el apoyo a Ucrania y a Israel, así como la revitalización de la acción conjunta con socios y aliados en Europa (ampliación de la OTAN y sanciones a Rusia), en Asia

---

<sup>2</sup> Rice, C. (2024). The perils of isolation. *Foreign Affairs*, 103(5), p. 23.

(acuerdo trilateral con Japón y Corea del Sur) y en Oriente Medio para impedir la regionalización del conflicto iniciado en Gaza, han confirmado en 2024 la idea de Joe Biden de recuperar el protagonismo americano en las relaciones internacionales.

El secretario de Estado Anthony Blinken resume la intensa actividad de su departamento en esta legislatura en un reciente artículo en la revista *Foreign Affairs* y hace un balance positivo de estas actuaciones, lo cual le lleva a considerar que: «Aunque el partido en Washington puede cambiar, los pilares de la política estadounidense no lo harán»<sup>3</sup>. Sin embargo, esta visión optimista que le mueve a defender la continuidad de la política exterior no es compartida desde otras visiones cercanas al Partido Republicano, que matizan los logros y contraponen otros argumentos para hacer un balance de los resultados obtenidos.

Para la propia Condoleezza Rice, el momento histórico en 2025 requeriría un nuevo presidente que desarrollara una política exterior más acorde y consciente del proceso de transformación que vive el orden internacional. No obstante, la ex secretaria de Estado también se muestra optimista, al igual que su colega Blinken, ante la capacidad de Estados Unidos para reconfigurar su liderazgo en este periodo histórico posliberal gracias a las diversas fortalezas que acumula el país, entre las cuales destaca cuatro: el compromiso del sector privado y su capacidad de innovación; la estructura de alianzas, superior a cualquier otra etapa; la influencia que sigue desplegando el polo de atracción norteamericano, y el liderazgo tecnológico que Estados Unidos es capaz de implementar.

Sin embargo, otras perspectivas del republicanismo más conservador, como la elaborada por la Heritage Foundation, piensan que la Administración Biden ha proyectado una imagen de debilidad e incoherencia en un entorno mundial de creciente inestabilidad como el actual al no haber reducido la ineficiencia de los departamentos implicados en la acción exterior y de seguridad y al no haber sabido acometer las reformas necesarias para fortalecer el interés norteamericano en los entramados y organizaciones multilaterales y en las alianzas. Desde estas visiones, los gastos en conflictos como el de Ucrania se interpretan como no prioritarios y la estrategia de renacionalización implementada para reconducir el proceso desglobalizador como insuficiente.

---

<sup>3</sup> Blinken, A. (2024). America's strategy of renewal. *Foreign Affairs*, 103(6), p. 76.

Sea cual fuere la valoración más o menos positiva que se haga de la última Administración demócrata en política internacional, se pueden establecer dos consideraciones generales que, al mismo tiempo, resultan determinantes para comprender la realidad. La primera es que el orden mundial en los últimos cuatro años no se ha modificado de forma sustancial en lo que se refiere a la distribución multipolar del poder y al ascenso de China, ni tampoco respecto a su dinámica de competición entre potencias que rivalizan y cooperan para situarse en una posición que les permita adaptarse o liderar la transición del orden liberal iniciada en la última década. La segunda es que esa doble dinámica de competencia y transformación ha sido interiorizada por la política exterior de Estados Unidos tanto en su estrategia general como en las decisiones y acciones ejecutadas durante estos cuatro años, lo cual proyecta una imagen de la potencia más consciente y consecuente con ambas dinámicas.

Por consiguiente, la llegada de una nueva Administración republicana puede considerarse como el siguiente paso en esta adaptación al nuevo orden y en la estrategia general de fortalecimiento de las capacidades de Estados Unidos para liderarlo. Para abordar estas dos cuestiones y otras que requieren mayor precisión es necesario detenerse en la fundamentación teórica sobre la que se puede apoyar la política exterior del segundo gobierno de Donald Trump.

### **3. Fundamentos para una política exterior renovada en 2025**

El cambio en la distribución del poder internacional es una realidad. El hecho de que las distintas doctrinas no coincidan para definir con exactitud el carácter unipolar, bipolar, multipolar o incluso heteropolar de esa redistribución confirma que el orden mundial está reconfigurándose. De forma paralela, las distintas tendencias tecnológicas, socioculturales y políticas aumentan la complejidad y, en ocasiones, agregan nuevas incertidumbres a tensiones no resueltas en el orden anterior, como es el caso de la problemática geopolítica regional (Oriente Medio, Europa Central, Sahel, Estrecho de Taiwán, frontera sur de Estados Unidos) o como lo son los efectos nocivos producidos por la globalización económica (deslocalización, desequilibrios, competición energética), por la dinámica política (sistemas iliberales, desgaste democrático, polarización) y también por las distintas tensiones socio culturales (inmigración, choques identitarios, violencia, desinformación).

Una de las consecuencias de la indefinición del orden y la creciente complejidad global es que se han reactivado el pensamiento estratégico y la reflexión teórica. Entre otras razones, porque las visiones procedentes de distintos centros de poder contribuyen a que el pluralismo existente en el entorno geopolítico y económico se reproduzca en las interpretaciones teórico-estratégicas con distintos fundamentos. Y también porque la tendencia hacia una mayor convergencia entre las escuelas dominantes, liberales y realistas, que se venía produciendo desde hace algún tiempo se ha visto alterada por la irrupción del revisionismo académico y crítico dentro de los sistemas democráticos liberales.

El constructivismo, por ejemplo, interpretado desde orientaciones y grupos ultra progresistas, ha derivado en una serie de propuestas cuyos objetivos han estado relacionados con la deconstrucción institucional y el activismo violento. Las consecuencias de este ambiente de agitación social y mediático han derivado en fenómenos como la involución democrática, los autoritarismos y la polarización en distintos países. A nivel internacional, los efectos del contagio han salpicado las relaciones internacionales e impactado en la imagen exterior de algunas democracias, incluyendo Estados Unidos.

Sin embargo, estas corrientes de oposición al fenómeno globalizador no solo proceden de los sectores más progresistas o de los planteamientos revisionistas que toman forma por motivos diversos. Walter Russel Mead identifica dos tendencias que, en concreto, se han enfrentado en Estados Unidos al liberalismo globalista y que progresivamente se han radicalizado: por un lado, el populismo nacionalista que, según el autor, tiene una raíz histórica jacksoniana y, por otro, la anacrónica aparición del aislacionismo de origen jeffersoniano<sup>4</sup>.

En cualquier caso, esa convergencia del realismo y del liberalismo ha sido una de las tendencias de pensamiento durante la última década en diferentes escuelas. Charles A. Kupchan la retoma en el pódcast titulado *Una nueva estrategia para EE. UU.: los argumentos a favor del realismo liberal*<sup>5</sup>, donde el analista propone reactivar las ideas y los principios del orden liberal enmarcándolos en un diseño estratégico más realista. Según el autor, esto

---

<sup>4</sup> Russell Mead, A. (2024). The return of hamiltonian statecraft: a great strategy for a turbulent world. *Foreign Affairs*, 103(5).

<sup>5</sup> Kupchan, C. (2024). A new US strategy: the case for liberal realism. *James Lindsay Podcast*. Council of Foreign Relations.

permitiría su implementación en un sistema multipolar como el actual distinto de los anteriores sistemas, bipolar o unipolar, donde el realismo liberal ejerció como fundamento doctrinal después de la Segunda Guerra Mundial y al concluir la Guerra Fría.

En su opinión, el internacionalismo liberal, aunque con una dosis mayor de realismo, mantendría la atracción del polo occidental entre las potencias medias y abriría la competición con China a distintas políticas de cooperación. Al mismo tiempo, la incorporación del interés nacional serviría de guía para mejorar la colaboración con el sur global y para valorar el nivel de globalización que Estados Unidos es capaz de promover para que no impacte de forma negativa en su sistema productivo y su mercado laboral. Además, un sistema liberal facilita la identificación de líderes y aliados más estables, mientras que el pragmatismo realista permite el «trabajar con países no necesariamente democráticos»<sup>6</sup>.

La idea de construir una gran estrategia a partir de esa convergencia doctrinal tampoco es nueva en el pensamiento norteamericano. En 2021, John Lewis Gaddis y Hel Brands<sup>7</sup> planteaban una gran estrategia para hacer frente a la creciente bipolaridad con China. Russell Mead la retoma para incorporar un concepto históricamente asociado a la doctrina norteamericana: el pragmatismo, cuya fundamentación la encuentra el autor en las ideas de Hamilton y cuya vigencia vendría motivada ahora por la necesidad de encontrar un paradigma para superar el final del liberalismo globalista y afrontar la nueva rivalidad entre potencias. Este modelo hamiltoniano identifica el comercio como la actividad predominante en una sociedad dinámica y saneada, refuerza el patriotismo como soporte de la cohesión social e identitaria y encuentra en el racionalismo ilustrado el marco filosófico que integra los valores políticos y culturales.

«Nunca la fortaleza del Estado ha estado tan estrechamente ligada al dinamismo del mundo empresarial. Esta conexión es más fuerte en los niveles más avanzados de tecnología y producción... Tanto los líderes empresariales como los gubernamentales están descubriendo hoy algo que Hamilton podría haberles dicho que es cierto desde hace mucho tiempo: la política económica es estrategia y viceversa<sup>8</sup>».

---

<sup>6</sup> *Ibidem*.

<sup>7</sup> Brands, H. y Gaddis, J. L. (2021). The new cold war: America, China and the echoes of history. *Foreign Affairs*.

<sup>8</sup> Russell Mead, A. Op cit., p. 55.

Por esta razón, Russell Mead propone una doctrina pragmática para interrelacionar las exigencias de los mercados capitalistas, las exigencias de las políticas domésticas y las realidades del sistema internacional y, a partir de ahí, retornar del paradigma postnacional que de alguna manera inspiró la globalización liberal para reconstruir una política exterior más nación-céntrica.

«La separación de la agenda empresarial de cualquier objetivo nacional o patriótico tuvo consecuencias profundas y muy negativas para la posición política de los partidarios de las empresas y sus intereses en Estados Unidos... y también fomentó el populismo antiempresarial en todo el espectro político»<sup>9</sup>.

Para la aplicación de los principios hamiltonianos, Russell Mead considera en primer lugar que Estados Unidos debe fortalecer el sistema financiero, las infraestructuras e infoestructuras y las políticas habilitadoras de los mercados —aunque no promover un libre mercado sin criterio nacional— donde las tarifas puedan convertirse en herramientas de coordinación y de búsqueda de una mayor eficiencia. En segundo lugar, considera el patriotismo estadounidense como el resultado de construir un marco político legislativo que promueve la seguridad, la prosperidad y la libertad de los ciudadanos. En tercer lugar, identifica como soporte teórico al realismo ilustrado, fuente para una reflexión ideológica que se mantenga distante del liberalismo naif y también del frío maquiavelismo de los realistas más intransigentes<sup>10</sup>.

La pregunta en este momento es si el presidente Trump y su proyecto encaja con estas visiones pragmáticas o si, por el contrario, dista de ellas. También si algunas de las incertidumbres generadas por la débil fundamentación teórica de su primera presidencia se pueden reproducir durante este segundo mandato. La respuesta no se podrá establecer hasta que las primeras decisiones y documentos estratégicos hagan su aparición, pero, en principio, no parece que este espíritu hamiltoniano sea muy distante de las ideas que los republicanos han presentado en la campaña. Para Donald Trump, una América más grande es un país con mayor capacidad productiva y con más tarifas a las importaciones para

<sup>9</sup> Russell Mead, A. Op cit., p. 60.

<sup>10</sup> Una lectura interesante para observar la tendencia de la convergencia teórica se encuentra en el trabajo de Lake, D. (2013). Theory is dead, long live theory: the end of the great debates and the rise of eclecticism in International Relations. *European Journal of International Relations*, pp. 567-587.

reequilibrar la balanza comercial; un país más cohesionado gracias a una visión nacional reforzada y a una sociedad donde los valores tradicionales se respeten y promuevan; un país que priorice lo que resulta relevante su interés y descarte lo que no lo sea.

En cualquier caso, esta reflexión no resuelve la cuestión sobre la orientación de la futura doctrina Trump porque, desde otras perspectivas también influyentes y elaboradas desde un realismo más ofensivo, se considera que la acción exterior tiene que acometer la competición desde una estrategia de mayor confrontación. Es el caso del proyecto del Heritage que, al referirse a la rivalidad con regímenes autoritarios como el chino, señala:

«Como en todas las luchas mundiales contra los regímenes comunistas y otros regímenes tiránicos, la cuestión nunca debería ser el pueblo chino, sino la dictadura comunista que lo oprime y amenaza el bienestar de las naciones de todo el mundo. Dicho esto, la naturaleza del poder chino actual es producto de la historia, la ideología y las instituciones que han gobernado China a lo largo de cinco milenios, heredadas por los actuales dirigentes chinos de las generaciones precedentes del PCCh. En resumen, el desafío de la RPC tiene sus raíces en la cultura estratégica de China y no solo en el marxismo-leninismo del PCCh. El comportamiento agresivo de la RPC solo puede frenarse mediante la presión externa»<sup>11</sup>.

El informe también reclama la urgente renovación del servicio de exteriores con criterios de eficiencia y modernización, así como el nombramiento de nuevos embajadores y representantes institucionales con perfiles comprometidos con el proyecto de cambio en la orientación política de Washington. Esto traslada la intención de presionar a la Administración para que actúe desde una mayor firmeza doctrinal y no desde un mero ejercicio continuista.

La política de cohesión con países aliados y de renovación y creación de nuevas alianzas desarrollada por la Administración demócrata puede servir como ejemplo de una orientación exterior que puede avanzar o retroceder a partir de ahora según las decisiones del gobierno de Trump. En este sentido, la priorización del interés nacional podría derivar en el mantenimiento de la estrategia de alianzas que se consideren valiosas para tal objetivo, como

---

<sup>11</sup> Ver: *Project 2025* de Heritage Foundation (<https://www.project2025.org>), consultado en noviembre de 2024.

podieran ser las asiáticas, y en la revisión de aquellas que sobrepasaran el esfuerzo estadounidense, como pudiera ser la OTAN, donde la exigencia de mayor compromiso europeo se antoja como una decisión irrevocable. La misma argumentación podría debilitar algunos organismos multilaterales donde la implicación de Estados Unidos no revierte en resultados tangibles y compatibles con la idea de un país más grande y más rentable. *A priori*, Trump se encuentra más cómodo en los marcos bilaterales que en los multilaterales y, según su visión, Estados Unidos se encuentra más cómodo tomando decisiones unilaterales y no necesariamente compartiendo proyectos en marcos multilaterales.

Los acuerdos comerciales ajustados a los beneficios económicos y el aumento de tarifas ajustado a los intereses productivos han sido dos mensajes recurrentes en la campaña, cuya plasmación en los próximos meses servirá asimismo como indicador de las líneas que la administración considere prioritarias y como guía para el análisis de la política exterior. No obstante, el marco multipolar en el que se desenvuelven las relaciones comerciales, con una creciente actividad de organizaciones multilaterales como la de los BRIC y con la influencia china en distintas regiones, será un obstáculo para una política que pretenda dar la espalda a un orden de competencia cuyos ámbitos de negociación son tanto bilaterales como multilaterales. En consecuencia, el proteccionismo deberá ser aplicado en función de los resultados y no de acuerdo a una teoría predeterminada por idearios doctrinales.

Esta complejidad geopolítica requiere una visión estratégica de largo alcance. Por consiguiente, la principal guía para el análisis de la política exterior, además de las cifras económicas y de las medidas comerciales, será la propia estrategia de seguridad nacional, donde se define el orden que Estados Unidos promueve y los riesgos que percibe en él, así como las prioridades con las que la potencia pretende fortalecerse para hacer frente a ambos desafíos.

#### **4. La estrategia de seguridad: competir con mayor precisión**

La continuidad de las estrategias de seguridad de 2017 y 2022 quedó explícita en ambos documentos con la identificación del orden de competición entre potencias actual, y con la necesidad de incorporar los objetivos al nuevo entorno. Sin embargo, esa identificación del marco de relaciones no acertó a delimitar con precisión algunos de los objetivos prioritarios de Estados Unidos

en la nueva complejidad multipolar. En primer lugar, porque la transición de una concepción unipolar a otra multipolar exigía un periodo de adaptación que el brusco giro de la política exterior trumpista no supo interpretar y que la pandemia desdibujó. En segundo lugar, porque la política de Biden ha intentado integrar las principales tendencias posliberales con el liderazgo heredado de la etapa globalizadora anterior a Trump.

El resultado del liberalismo más pragmático de Biden no ha reducido los riesgos ni los desafíos, aunque sí ha sido capaz de afrontar ambas incertidumbres. El desafío de Rusia al intentar modificar el orden de defensa y seguridad euroatlántico invadiendo Ucrania se ha contenido, pero no se ha resuelto, como tampoco se han resuelto los riesgos de una mayor actividad china de orientación revisionista en Asia y el Pacífico, aunque se hayan construido nuevos acuerdos y alianzas (AUKUS) y se hayan reforzado otras (Quad). En Oriente Medio, los atentados de Hamás y la desproporcionada respuesta israelí posterior han desactivado el proyecto de reordenación regional en torno a los acuerdos Abraham, a pesar de que los esfuerzos diplomáticos han evitado la escalada bélica.

Estados Unidos tiene en 2024 más aliados y mejor coaligados, pero algunos de sus intereses son divergentes y siguen desligados. Aunque las distintas cifras económicas reflejan que en China se ha ralentizado el crecimiento, su influencia en la política internacional no decae, entre otras razones porque no hay alternativas para contrarrestar su peso económico.

En 2022 dio la sensación de que todo tenía cabida en un documento estratégico pluritemático y políticamente inclusivo. Ahora en 2025, las estrategias de seguridad y defensa tienen el reto de enfrentar mejor la complejidad global mediante el establecimiento de prioridades más concretas y objetivos mejor definidos. Una gran estrategia no es necesariamente una estrategia con más conceptos incorporados en ella, sino con objetivos mejor delimitados en un marco más interconectado. El interés nacional puede ayudar a perfilar estos criterios, aunque su aplicación esté sujeta a las interacciones de un entramado de potencias y actores estatales y no estatales diversificado e interdependiente.

En ambos casos, las estrategias de 2017 y 2022 tenían una orientación global y ofrecían una visión geopolítica que pretendía integrar la totalidad de regiones, dominios, potencias y actores estratégicos. A pesar de que esa totalidad estaba delimitada por prioridades

y desafíos concretos, la visión globalizadora dificultaba un análisis más ajustado de los problemas y riesgos específicos. Las regiones y los dominios, aunque se han estructurado, siguen siendo variables en su dimensión, ya que la dimensión de una potencia para ser considerada como tal permanece indefinida en múltiples aspectos y los actores estratégicos pueden serlo o no en función de los acontecimientos. Esa falta de precisión, provocada en gran medida por la incesante transformación, quizá no haya podido resolverse por la pluralidad de intereses sectoriales que confluyen al intentar determinar un único interés nacional y por la falta de convicción de que ese criterio sea compartido por otros países, aliados o no.

El éxito del orden liberal norteamericano estuvo en el acierto de pensar que la apertura del comercio y de las libertades a terceros países iba a tener un efecto llamado positivo, porque la voluntad mayoritaria de los pueblos, que habían estado arrestados por el comunismo, era la de acceder al bienestar y al progreso. El fracaso, sin embargo, estuvo en el error de actuar de forma hegemónica en un orden que, al estar abierto, no estaba predeterminado a una occidentalización unipolar, sino a una competición multipolar que podía iniciarse en su seno. Estados Unidos abrió la puerta del orden liberal pensando que estaría liderado por su política, pero al desenfocar el liderazgo político para perseguir a los terroristas lo perdió. Al desenfocar también el liderazgo en la regulación del orden económico, Estados Unidos entró en crisis y el pretendido hegemón volvió a su estatus de superpotencia.

Las imprecisiones históricas del orden liberal son conocidas y manifiestas, pero la falta de precisión para elaborar una estrategia que permita la competición entre potencias hace que no esté clara hasta el momento. ¿Por qué Donald Trump apoyó de manera abierta el Brexit y luego Biden ha creado el AUKUS con el Reino Unido y de espaldas a los aliados europeos?; ¿por qué Obama firmó un acuerdo en Asia-Pacífico y Donald Trump lo rechazó?; ¿por qué Donald Trump visitó Corea del Norte y Biden, inmediatamente después, ha fortalecido los acuerdos con los aliados asiáticos?; ¿por qué se apoya un proceso de reordenación de Oriente Medio en torno a los acuerdos Abraham y no se evita el fracaso del proceso tras la desproporcionada respuesta israelí en Gaza?; ¿por qué se detiene a Rusia con éxito en Ucrania y no se elabora un plan para cerrar el conflicto después? Y así tantas otras decisiones que por un lado ponen de manifiesto la dificultad de actuar en un orden competitivo y que, al mismo tiempo, no reducen la complejidad, sino que la promueven.

En el análisis del entorno global que la estrategia del nuevo Gobierno republicano planteé, la visión geopolítica irá acompañada de un criterio realista en la defensa del interés nacional. La consecuencia será que el prisma con el cual se analice cada región no estará definido por el impacto de la estabilidad geopolítica de esa área sobre el orden internacional, sino sobre el interés de Estados Unidos en desarrollar su ventaja competitiva en un orden que está definitivamente abierto a los objetivos de otras potencias. Esto significará un cambio de orientación en algunas regiones donde Estados Unidos no ha estado lo bastante implicado en términos políticos (América Latina) o en otras donde ha estado prácticamente ausente (África).

En el caso de América Latina, Estados Unidos ha ido perdiendo su cómodo posicionamiento de bajo coste político que China o Rusia han debilitado con su actividad económica y de desestabilización. La acción política y la reactivación de las inversiones en determinados países probablemente no caerá en provocar un choque político o ideológico, sino en la dinámica de intercambio y búsqueda del beneficio económico. La elección de Marco Rubio como secretario de Estado puede ir encaminada en esta línea de interpretación. Rubio es un republicano ortodoxo, católico y de origen hispano, lo cual puede servir como un exponente simbólico y tangible del interés prioritario que tiene México y América Latina para Estados Unidos en este momento histórico. México se sigue identificando como el país más importante para asegurar la estabilidad norteamericana y en el resto del hemisferio, y Washington buscará socios que reconozcan el valor de la economía y la seguridad que proporciona el gran aliado del norte. La rivalidad con China en el hemisferio occidental y algunos problemas sociales concretos derivados de la inmigración ilegal o del tráfico de drogas, así como otros políticos como la inestabilidad y la polarización, pueden trasladar el interés estadounidense a una región con una gran proyección económica.

El informe del Heritage precisa estas dos cuestiones. Con respecto a México, resalta la preocupación por la pérdida de soberanía que está ocasionando el crimen organizado en el país: «México ya no puede considerarse una nación del primer mundo; ha perdido funcionalmente su soberanía en favor de los poderosos cárteles criminales que dirigen el país»<sup>12</sup>, y asegura que la nueva administración «debe tanto adoptar una postura que reclame un

---

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 183

México plenamente soberano como tomar todas las medidas a su alcance que resulten en la forma más rápida posible»<sup>13</sup>. Con respecto a la reactivación de las relaciones con el conjunto del hemisferio occidental, el informe señala:

«Rehemisferizar la fabricación y la industria más cerca de casa no solo eliminará algunos de los problemas más recientes de la cadena de suministro que dañaron la economía de EE. UU., sino que también representará una mejora económica significativa para las partes de las Américas que necesitan crecimiento y estabilización»<sup>14</sup>.

Aunque en menor medida, África se incorporará como un objetivo específico para desplegar una estrategia de más calado en el sur global. El abandono de África ha significado la entrada de las inversiones chinas y de la intervención política rusa, así como de grupos y países hostiles. Nuevos acuerdos con actores regionales con proyección como Marruecos, Nigeria o Angola, o con países aliados como España, Italia, Portugal, Turquía o Emiratos Árabes pueden ayudar a esa reactivación política y comercial si Estados Unidos opta por favorecer a países amigos y aliados en sus proyectos regionales. Teniendo en cuenta que África y su cuenca mediterránea son un área de confluencia de intereses entre actores tanto regionales como no, es fácil delimitar una estrategia integral que no contravenga a alguno de ellos.

Tanto en la región Iberoamericana como en amplias zonas de África, como el Sahel o las cuencas mediterránea y atlántica, el interés de Estados Unidos en términos de seguridad, de inversión y comerciales puede necesitar de la coalición de una serie de intereses. La triangulación entre Italia y la península ibérica, Brasil y el sur de América, y la costa atlántica africana puede generar un espacio de relaciones comerciales reforzado por una seguridad compartida. En ese espacio, Estados Unidos puede encontrar un objetivo estratégico para equilibrar su pérdida de protagonismo en ambas regiones y para incrementar su red competitiva regional y global.

Esa mayor precisión a la hora de determinar los objetivos no va a significar modificaciones sustanciales en los establecidos en Asia-Pacífico porque en esta región Estados Unidos compite y rivaliza desde hace años con China con criterios de bipolaridad y con

---

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 183

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 184

dinámicas cercanas a la tradicional tensión entre bloques. China es considerada como el gran rival, y su voluntad de sustituir el liderazgo estadounidense en Asia está explícita en sus documentos oficiales y sus discursos políticos. No obstante, la fórmula china para liderar un orden mundial de distinta orientación al liberal no está tan clara.

En consecuencia, no es previsible que Estados Unidos modifique su política de mantenimiento del *statu quo* en Taiwán, pero sí que impulse las alianzas de seguridad en la región. En este sentido, se podría incluir a más actores en los proyectos de seguridad marítima regional, lo cual podría abrir la puerta a la colaboración de las fuerzas navales o de apoyo españolas y de otros países europeos. El último documento de la Armada, *Visión 2050*, menciona la importancia de incrementar la presencia en el Pacífico, mientras que Navantia ha consolidado su negocio en Australia y opta a entrar también en el mercado indio. La Armada española está más presente en las ferias navales y ha participado recientemente en maniobras del ejercicio Pacific Skies junto con fuerzas aéreas y navales de Alemania y Francia.

Sin embargo, la estrategia china a nivel global tiene un carácter multidimensional. Entre otros objetivos busca la dinamización de organizaciones como los BRICS para dotar a la cooperación multilateral de un marco ampliado, con más actores y nuevas políticas. Además, desarrolla una estrategia multipolar económico-comercial en distintas regiones, con proyectos tan relevantes como el Road and Belt y con el posicionamiento a través de una red de puertos e infraestructuras en África y América Latina. Al mismo tiempo, mantiene la vinculación y el apoyo político con los tres principales actores revisionistas, Rusia, Irán y Corea del Norte, lo cual ha sido utilizado por la propaganda y la diplomacia norteamericana para elaborar y proyectar el concepto de eje revisionista con la intención de debilitar la imagen china en países afectados por las políticas de estos actores hostiles, como Japón, Corea del Sur, Alemania o Arabia Saudí. Tal y como expone Erik Lin-Greenberg: «China quiere suplantar a Estados Unidos y convertirse en la potencia dominante del mundo, asociándose con Irán, Corea del Norte y Rusia... pero no quiere construir un bloque antiestadounidense y antioccidental debido a la interdependencia»<sup>15</sup>.

Esa política diversificada en acciones y proyectos regionales y globales se complementa con la competición en la innovación

<sup>15</sup> Lin-Greenberg, E. (2024). Wars are no accidents, *Foreign Affairs*, 103(6), p. 27.

tecnológica y con los esfuerzos por influir y controlar los mercados energéticos. Por tanto, la política estadounidense con respecto a China tiene que reconocer el entorno multipolar y precisar los objetivos para actuar en cada esfera y sector del entorno. Los ámbitos de cooperación que recogían los textos oficiales anteriores en temas tan amplios como la defensa de los bienes comunes, la salud o la sostenibilidad no se llegaron a concretar en muchos casos. La concreción pasa ahora por la determinación del criterio, más pragmático o más ofensivo, con el que se va a gestionar la relación con China, y también por las políticas proteccionistas con las que la Administración Trump puede presionar o relajar a Beijing.

Pero la diplomacia y la posibilidad de lograr acuerdos *ad hoc* en temas más concretos y de mayor impacto, como la resolución de conflictos, la lucha contra el narcotráfico o la cooperación energética también podrían convertirse en temas de la agenda si el siguiente periodo conlleva un reequilibrio de la tensión bilateral. Esto podría plasmarse, por ejemplo, en la posibilidad de un final negociado en el conflicto de Ucrania si la aproximación diplomática entre Estados Unidos y la Unión Europea y China presionara a Rusia y Ucrania para alcanzar un alto el fuego e iniciar las conversaciones de paz. Aunque tal hipótesis desbordaría a su vez los intereses regionales de las grandes potencias en Europa, afectados en otros escenarios también conflictivos como Oriente Medio.

En este sentido, la caída del régimen de al-Asad en Damasco aparece como un primer desafío para la administración Trump porque en este conflicto confluyen intereses contrapuestos de actores implicados en el orden regional de Oriente Medio. Algunos, como Israel, Irán o Hezbollah, involucrados en la última guerra iniciada en Gaza, y otros, como Arabia Saudí y Turquía o la propia Rusia y Estados Unidos, protagonistas en la trágica guerra político-religiosa en Siria que mantuvo a al-Asad en el poder y la influencia del chiísmo iraní. Si la consecuencia del nuevo marco político sirio derivara en un conflicto, los rusos vieran amenazados sus intereses en el Mediterráneo, los turcos su soberanía y los saudí o los iraníes la estabilidad que les proporcionan sus áreas de influencia, la guerra sin fin podría reproducirse en la región y a nivel internacional.

En cualquier caso, la especulación sobre un posible final negociado en Ucrania no está explícita en ninguna hoja de ruta, y menos aún lo está que tal proceso pudiera involucrar a China. De

hecho, las posiciones de los analistas oscilan entre los que piensan que el objetivo del conflicto debería ser el de la derrota rusa y los que consideran que el apoyo a Ucrania debe terminar al no tratarse de un país miembro de la OTAN. El informe del Heritage, por su parte, propone una solución ecléctica que mantenga la ayuda militar norteamericana a Ucrania, pero que deje en manos europeas la ayuda económica. Por tanto, no se considera como una prioridad que el conflicto de Ucrania se cierre a partir de una negociación que involucre que China, cuyo Gobierno es la principal amenaza para Estados Unidos en el siglo XXI. De nuevo, la disyuntiva entre el pragmatismo y el realismo más ofensivo se muestra presente en las visiones que pueden servir de apoyo a las decisiones de la política exterior de la administración Trump.

Si la especulación no es una opción para las visiones realistas en el tratamiento general de un orden de potencias, mucho menos lo es en un entorno tan complejo e inestable como Oriente Medio. La prioridad de evitar que Irán adquiera material nuclear o desarrolle su industria militar en ese sentido es un objetivo garantizado en la nueva administración Trump, como puede serlo el impulso de las alianzas con Arabia Saudí y Turquía a partir de la integración saudí en los acuerdos Abraham y su revitalización, y a partir del anclaje turco en la Alianza Atlántica. Una segunda prioridad podría estar recogida en la propuesta del informe del Heritage de crear un nuevo pacto de seguridad marítima en Oriente Medio que incluya a los Estados del Golfo, Israel, Egipto y la India en un segundo Quad en esta región para proteger la navegación en el mar Rojo y el canal de Suez.

## 5. Incrementar la ventaja competitiva en defensa

Las cuatro propuestas más directas que ha hecho Donald Trump en la campaña electoral han sido bajar los impuestos, reducir la inmigración, aumentar las tarifas y aumentar el gasto en defensa, que ya era el gasto más importante del Gobierno federal, por encima del 3 %. Un reportaje en *The Economist* (octubre 2024) recogía la intención de la candidatura republicana de destinar el 5 % del gasto presupuestario a la defensa y de utilizar otros vehículos legales específicos, como la National Defense Authorisation Act, para poder incrementarlo. Los conflictos de Ucrania y Gaza han puesto de manifiesto la necesidad de aumentar la producción de armamento convencional y munición y de reconfigurar las estrategias de disuasión con renovados recursos navales y

aéreos. No obstante, el orden de competición exige asimismo la revisión de algunos planteamientos de la defensa nuclear y de los sistemas de ciberseguridad, así como la multiplicación del gasto en amenazas concretas como la de Taiwán, que podría requerir partidas de hasta 5000 billones de dólares.

La realidad es que los conflictos activos en Europa y Oriente Medio no han hecho más que confirmar que las políticas de defensa han de hacer frente a un entorno multidominio sujeto a una innovación tecnológica hiperdisruptiva y a una rivalidad multipolar, lo cual abre la puerta a un concepto difícil como es el de guerra total. «Cada época tenía su propio tipo de guerra, su propia condición limitante y sus propias ideas preconcebidas»<sup>16</sup>, advierte Mara Karlin en su artículo «The return of total war» para explicar la integración de los procesos de cambio que tienen lugar simultáneamente en el ámbito nuclear, con la aplicación de tecnologías como la IA o el ascenso de China a un escenario tripolar, y en el convencional, con la multiplicación de las necesidades de armamento para actuar en conflictos tradicionales sobre el terreno y frente a combatientes y grupos terroristas capacitados para utilizar nuevos recursos muy accesibles como los drones.

Esta nueva diversidad de modos de combatir y de tecnologías aplicadas exige la elaboración de conceptos y estrategias renovadas. Por ejemplo, en lo que se refiere al concepto de disuasión, que se fundamenta en los objetivos clásicos de dificultar que el enemigo tenga éxito y de tener medios para evitar la acción del adversario y/o producir daño con acciones de respuesta, pero que ahora, en un entorno de amenazas muy diversificado, necesita mayor precisión y un mayor compromiso de los aliados, tal y como la propia Karlin explica. También en lo que se refiere a la delimitación de líneas rojas para evitar la escalada de un conflicto, que tradicionalmente han sido establecidas según criterios geográficos o en función de la tipología de objetivos y de la intensidad de sus acciones, pero que ahora incluyen las zonas grises de la ciberguerra o de los proxis, tal y como explica Lin-Greenberg al referirse a: «La creación de un nuevo sistema de normas no escritas, así como de declaraciones y compromisos de acción y reacción, según los casos»<sup>17</sup>.

En líneas generales, los análisis más próximos al Partido Republicano coinciden en la idea de aumentar el gasto y adaptarlo

<sup>16</sup> Karlin, M. (2024). The return of total war, *Foreign Affairs*, 103(6), p. 8.

<sup>17</sup> Lin-Greenberg, E. *Op. cit.*, p. 30.

a este entorno complejo, y también en reactivar la imagen del Ejército, deteriorada tras la retirada de Oriente Medio y debilitada en la percepción de la opinión pública. Sin embargo, es pronto para establecer la orientación final de la estrategia de defensa hasta que se elabore el proyecto. Por eso, la exposición de algunas de las propuestas del Proyecto 2025 del Heritage que se incluyen a continuación es tan solo una guía de objetivos que pueden o no trasladarse a un texto oficial.

La primera propuesta, tal y como se ha señalado, es la de identificar de manera inequívoca a la amenaza de China como el principal objetivo de la defensa norteamericana y, en este sentido, dotar a la defensa de Taiwán de todos los recursos necesarios —políticos y militares— para impedir cualquier intento chino de romper la línea de defensa que la isla enlaza en la región. La segunda es exigir un compromiso efectivo y multipolar de los aliados en todos los escenarios que requieren una defensa convencional compartida.

Esto incluye la transformación de la OTAN para que los Estados europeos construyan un sistema de fuerzas convencionales capaces de hacer frente a la amenaza rusa —y a otras— y que permita la reducción de fuerzas norteamericanas, aunque Estados Unidos mantenga su compromiso en la disuasión nuclear. También incluye apoyar un gasto y una colaboración mayor con Taiwán y con aliados como Japón o Australia para crear un modelo de defensa colectivo; habilitar a Corea del Sur y apoyar su autonomía para hacer frente a Corea del Norte, y mantener el apoyo a Israel al tiempo que se insta al refuerzo de los sistemas de defensa autónomos de los aliados del Golfo. Asimismo, la propuesta hace referencia a la actualización y expansión de los sistemas de defensa nuclear estadounidenses y a la focalización del terrorismo como una amenaza presente y diversificada para la cual también es necesario el compromiso y la colaboración de distintos aliados.

Además de definir estos parámetros, el texto incide en la modernización tanto de los mandos y las estructuras de toma de decisiones y gestión del presupuesto como de la legislación y mecanismos que conectan al departamento de Defensa con empresas y centros de investigación e innovación tecnológica.

«Para mantener el liderazgo en la era de la competición entre grandes potencias y tener éxito frente a nuestros adversarios, un esfuerzo clave del Departamento de Defensa debe ser la creación de mecanismos y procesos para aprovechar

la ventaja competitiva más significativa de Estados Unidos: la innovación»<sup>18</sup>.

El documento estructura el aumento del gasto hacia todos los sectores del departamento: Ejército, Fuerzas Armadas, Marines, Fuerzas Aéreas, Fuerza Espacial, Cyber Command, Fuerzas de Operaciones Especiales, Disuasión Nuclear y Misiles de Defensa. Además, lo hace de acuerdo con los tres criterios señalados: la focalización de China como principal adversario, la regionalización de las amenazas en un escenario multipolar y la innovación como idea fuerza para mantener el liderazgo norteamericano ante la constante transformación tecnológica.

En el caso del Ejército, propone la aceleración de algunas prioridades establecidas para su modernización: la mejora de la precisión en el armamento de largo alcance, los vehículos de combate de siguiente generación, el *Future Vertical Lift*, la estructura de misiles y la letalidad de los efectivos individuales, además del aumento de tropas y de la mejora del reclutamiento. En el caso de la Armada, propone la ampliación de la flota hasta los 355 buques para reforzar la superioridad tecnológica y estratégica con respecto a China, equilibrar la dimensión de ambas flotas y extender la presencia operativa, de manera conjunta, con socios y aliados. En el caso de las Fuerzas Aéreas, incide en revertir el déficit acumulado en los últimos años y alcanzar el objetivo de los 386 escuadrones operacionales recogido en el documento *The Air Force We Need*, publicado por las propias fuerzas aéreas en 2023. De igual manera, asume las líneas básicas del proyecto Force Design 2030, planteado por la Comandancia General de Marines, para implementar la mayor actualización del Cuerpo de Marines desde la Segunda Guerra Mundial.

En cuanto a las reformas en otros departamentos, el documento traslada la idea de que el Comando de Ciberseguridad debe desligarse de la Agencia de Seguridad Nacional para actuar con mayor precisión sobre objetivos estratégicos y de defensa. También reclama una redefinición del concepto de guerra irregular (híbrida) para incrementar unas acciones más precisas de inteligencia, contrapropaganda y relación con grupos regionales para poder hacer frente a la actividad china, integradas en proyectos como el Belt and Road Initiative y en regiones y países donde los actores rivales han tomado ventaja en la guerra híbrida. Por último, reclama una reorientación de la política

<sup>18</sup> Ver: *Project 2025* de Heritage Foundation, p. 99.

de defensa nuclear para diversificarla regionalmente, incrementando la innovación y la producción de misiles para trasladar la capacidad disuasiva a entornos y países concretos.

El pragmatismo o la aplicación de un realismo más ofensivo es la alternativa para desarrollar una estrategia renovada en 2025 y en los años sucesivos de la nueva administración republicana. Donald Trump ha trasladado una imagen más integradora y menos rupturista que la que proyectó cuando llegó a la Casa Blanca en 2016. Su contundente victoria le habilita para tomar decisiones con una perspectiva de más largo recorrido una vez que el Partido Republicano ha asumido su liderazgo como la mejor opción para afrontar la transformación que la política exterior norteamericana requiere. Los próximos meses serán decisivos para identificar cuál es la dirección escogida por el presidente y su equipo, y los próximos años lo serán para valorar si la dirección escogida ha sido la más adecuada para tener éxito en el desafío. Lo cierto es que, desde 2012, tras cuatro elecciones presidenciales y siete elecciones legislativas, podría decirse que Estados Unidos, en 2025, se encuentra en una posición más firme para hacer frente al orden de competición entre potencias.

## Capítulo cuarto

### **Europa: una revisión de riesgos geopolíticos, económicos, sociales y climáticos**

*Daniel Fuentes Castro*

#### **Resumen**

El papel de Europa como actor global depende de su capacidad para adaptarse a un mundo en constante transformación equilibrando sus objetivos de crecimiento, sostenibilidad, estabilidad y cohesión interna. El presente capítulo identifica los riesgos más acuciantes agrupados en cuatro bloques (geopolíticos, económicos, sociales y ambientales) y explora distintos escenarios estratégicos que podrían definir el rumbo de Europa en las próximas décadas.

Desde un escenario de mayor integración y consolidación hasta escenarios más pesimistas de fragmentación y declive, el análisis busca ofrecer perspectiva para anticipar riesgos y promover decisiones informadas. A partir de lecciones aprendidas de crisis anteriores, como la importancia de la solidaridad entre Estados miembros, las reformas estructurales o la cohesión social, se aboga por un enfoque proactivo y coordinado para abordar los retos actuales y futuros.

Entre los principales riesgos geopolíticos se citan la rivalidad entre EE. UU. y China, el resurgir de Rusia como potencia desafiante, la amenaza del terrorismo internacional, los desafíos en

ciberseguridad y guerra híbrida, y la necesidad para la UE de fortalecer su política exterior común.

En el plano económico y financiero, se presta atención a las necesidades de inversión, a la situación de la deuda pública, a la crisis energética, a las desigualdades regionales y campo-ciudad, y se hace una revisión de las perspectivas económicas para 2025 con especial atención a la debilidad actual de Alemania y Francia.

En cuanto a los riesgos sociales, destacan los cambios demográficos (envejecimiento de la población, inmigración), así como el ascenso de movimientos populistas de extrema derecha que suponen un desafío para las democracias europeas. Finalmente, entre los factores ambientales y climáticos más relevantes se hace referencia a la transición energética, a la descarbonización de la economía y a la lucha contra el cambio climático.

### Palabras clave

Europa, Riesgos geopolíticos, Envejecimiento, Amenazas híbridas, Populismo.

## Europe: a review of geopolitical, economic, social and climate risks

### Abstract

*Europe's role as a global player depends on its ability to adapt to a changing world, balancing its objectives of growth, sustainability, stability and internal cohesion. This chapter identifies the most pressing risks grouped into four blocks (geopolitical, economic, social and environmental), and explores different strategic scenarios that could define Europe's course in the coming decades.*

*From a scenario of greater integration and consolidation to more pessimistic scenarios of fragmentation and decline, the analysis seeks to offer perspectives to anticipate risks and promote informed decisions. Drawing on lessons learned from previous crises, such as the importance of solidarity among Member States,*

*structural reforms or social cohesion, it argues for a proactive and coordinated approach to address current and future challenges.*

*Among the main geopolitical risks are cited the rivalry between the US and China, the re-emergence of Russia as a challenging power, the threat of international terrorism, the challenges in cybersecurity and hybrid warfare, and the need for the EU to strengthen its Common Foreign Policy.*

*On the economic and financial front, attention is paid to investment needs, the public debt situation, the energy crisis, regional and rural-urban inequalities, and a review is made of the economic outlook for 2025, with particular attention to the current weakness of Germany and France.*

*As for social risks, demographic changes (population aging, immigration), as well as the rise of extreme right-wing populist movements that pose a challenge to European democracies, stand out. Finally, among the most relevant environmental and climatic factors, reference is made to the energy transition, the decarbonization of the economy and the fight against climate change.*

### **Keywords**

*Europe, Geopolitical risks, Foreign policy, Draghi plan, Aging, Immigration, Energy transition, Hybrid threats, Social cohesion, Populism.*

## 1. Introducción

Europa se enfrenta a un periodo de profundas transformaciones marcado por tensiones geopolíticas, cambios económicos, dinámicas sociales disruptivas y una crisis climática cada vez más palpable. Este capítulo pasa revisión a los principales riesgos de un contexto global marcado por la elevada incertidumbre y explora distintos escenarios estratégicos que puedan guiar a Europa hacia un futuro más sostenible y resiliente.

En el ámbito geopolítico, la rivalidad creciente entre Estados Unidos y China, como potencia emergente, interroga directamente a Europa y su papel en un mundo multipolar. Mientras tanto, la reemergencia de Rusia como actor desafiante, la guerra en Ucrania y los conflictos regionales en Oriente Próximo y África del Norte continúan generando inestabilidad en sus fronteras. A esto se suma la amenaza latente del terrorismo internacional, las nuevas formas de guerra híbrida y los ataques cibernéticos, que subrayan la necesidad de una política exterior europea coherente y efectiva, auténtica asignatura pendiente de una UE debilitada por la fragmentación interna.

En el plano económico, la pandemia del covid y la crisis energética desencadenada a raíz de la invasión rusa de Ucrania, junto con el subsiguiente episodio inflacionario, han puesto de manifiesto la vulnerabilidad europea frente a las interrupciones en las cadenas de suministro y la competencia por recursos naturales estratégicos. Las desigualdades regionales, la brecha entre zonas rurales y urbanas, y el impacto de las políticas monetarias y fiscales en el crecimiento económico y la estabilidad financiera serán factores determinantes en el futuro cercano.

Aunque, en el conjunto de la eurozona, 2024 parece haber sido el punto más bajo del ciclo económico de recuperación tras la pandemia, las proyecciones económicas para 2025 y 2026 siguen siendo de crecimiento débil (con la excepción de España), a la espera de recortes sucesivos de los tipos de interés por parte del BCE y de la materialización del plan de inversiones recogido en el informe Draghi. Es necesario prestar atención a la crisis económica que atraviesa Alemania, con elementos tanto estructurales como coyunturales, y a la evolución del déficit público en Francia y su impacto en los mercados de deuda pública.

Los desafíos sociales y demográficos añaden otra capa de complejidad. El envejecimiento poblacional, la migración y las tensiones

asociadas a la diversidad cultural plantean interrogantes sobre la cohesión social y el futuro de las democracias europeas. Además, el auge de movimientos populistas, alimentado por desigualdades sociales y la percepción de abandono en ciertos sectores de la población, representa una amenaza directa a los valores democráticos y a la estabilidad política en varios países del continente.

El cambio climático y los riesgos ambientales constituyen quizá el desafío más transversal y urgente. La transición energética es una prioridad para Europa no solo por la necesidad de reducir las emisiones de carbono, sino también por su dependencia de fuentes externas de energía. Este capítulo examina cómo la diversificación energética, la descarbonización y las innovaciones en movilidad sostenible pueden ayudar a Europa a cumplir sus objetivos climáticos y mitigar los efectos de un clima cambiante que ya está impactando al continente.

Por último, el capítulo explora distintos escenarios estratégicos que podrían definir el rumbo de Europa en las próximas décadas. Desde un camino de integración y consolidación hasta escenarios más pesimistas de fragmentación y declive, el análisis busca ofrecer perspectiva para anticipar riesgos y promover decisiones informadas. A través de lecciones aprendidas de crisis anteriores, como la importancia de la solidaridad entre Estados miembros, las reformas estructurales y la cohesión social, se aboga por un enfoque proactivo y coordinado para abordar los retos actuales y futuros.

El papel de Europa como actor global dependerá en gran medida de su capacidad para adaptarse a un mundo en constante transformación, equilibrando sus objetivos de crecimiento, sostenibilidad, estabilidad y cohesión interna. En este sentido, este capítulo identifica los riesgos más acuciantes y ofrece una hoja de ruta para construir un futuro más seguro y próspero para todos los europeos.

## 2. Riesgos geopolíticos

### 2.1. Tensiones globales y su impacto en Europa

#### 2.1.1. La rivalidad EE. UU.-China y su impacto en Europa

La creciente rivalidad entre Estados Unidos y China es un determinante principal de la geopolítica global con implicaciones directas para Europa. Estados Unidos, que históricamente ha sido el principal aliado de Europa en cuestiones de seguridad,

ha centrado sus esfuerzos en contrarrestar el ascenso de China como potencia global. Este cambio estratégico viene generando una incertidumbre creciente sobre el compromiso de EE. UU. con la seguridad europea a largo plazo que se acentúa tras el regreso de Donald Trump a la Casa Blanca y que es el reflejo de una dinámica de competencia estratégica que coloca a Europa en una posición delicada.

- Trump ha propuesto aranceles universales del 10 % y medidas específicas contra exportaciones europeas como los automóviles, lo que supone un riesgo para la relación comercial transatlántica, que alcanzó un valor de 1,6 billones de euros en 2023.
- En el ámbito de defensa, su escepticismo hacia la OTAN y una eventual reducción del apoyo a Ucrania podrían obligar a la UE a asumir mayores responsabilidades en seguridad.
- Por otro lado, su retirada del Acuerdo de París en el pasado y su postura escéptica frente al cambio climático podrían debilitar los esfuerzos globales de descarbonización, dejando a la UE como líder solitario en esta agenda.

China, por su parte, ha expandido su influencia global no solo en Asia, sino también en Europa a través de inversiones en infraestructuras clave, como el proyecto de la Nueva Ruta de la Seda, y su presencia pujante en los mercados tecnológicos. Distintos informes del European External Action Service (EEAS)<sup>1</sup> destacan cómo esta estrategia ha sido diseñada para ganar influencia en sectores críticos y advierten de las dependencias económicas y la falta de oportunidades para empresas europeas. Aunque muchos países europeos, incluida España, han buscado fortalecer las relaciones comerciales con China, el auge de la competencia geopolítica entre Estados Unidos y China coloca a Europa en una situación vulnerable al tener que equilibrar su relación con ambos actores globales.

Las políticas económicas y comerciales de China, en especial su enfoque hacia el control de suministros estratégicos y el desarrollo tecnológico, están remodelando las dinámicas globales. Según el *Economic Outlook 2024* de la OCDE<sup>2</sup>, estas políticas afectan directamente a los intereses económicos de Europa, que

---

<sup>1</sup> Informe filtrado a los medios y disponible en: <https://www.dw.com/en/report-eu-countries-to-be-straitjacketed-by-chinas-new-silk-road/a-43437084>

<sup>2</sup> OECD. (2024). *OECD Economic Outlook* [en línea]. OECD. [Consulta: 2025]. Disponible en: [https://www.oecd.org/en/publications/oecd-economic-outlook-volume-2024-issue-2\\_d8814e8b-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/oecd-economic-outlook-volume-2024-issue-2_d8814e8b-en.html)

se enfrenta al dilema de asegurar sus intereses sin comprometer su autonomía geopolítica ni su capacidad para formar alianzas estratégicas con potencias occidentales. El riesgo de que Europa se vea atrapada en un conflicto de intereses entre Estados Unidos y China es significativo, y España no es ajena a esta presión.

### 2.1.2. El resurgir de Rusia como potencia desafiante

El regreso de Rusia como una potencia desafiante para Europa ha sido uno de los desarrollos más significativos en la geopolítica global en las últimas dos décadas. La invasión rusa de Ucrania ha marcado un punto de inflexión en las relaciones internacionales y deja al descubierto las vulnerabilidades de Europa frente a las agresiones militares externas. Para España y el resto de Europa, este conflicto ha tenido un impacto directo en términos de seguridad energética, flujos migratorios y estabilidad política interna.

Rusia, bajo el liderazgo de Vladimir Putin, ha adoptado una postura cada vez más agresiva, utilizando su poder militar y energético como herramientas para influir en la política europea. Según el informe anual de la OTAN 2023<sup>3</sup>, esta estrategia ha revelado la insuficiencia de Europa para prepararse ante amenazas militares directas en su vecindad inmediata. A pesar de la existencia de la Alianza como un garante de seguridad colectiva, la creciente tensión con Rusia pone en evidencia la necesidad de fortalecer las capacidades defensivas y las estrategias de disuasión.

España, en su papel de miembro de la OTAN y de la UE, se ha visto afectada no solo por los desafíos directos de seguridad, sino también por las repercusiones económicas de las sanciones impuestas a Rusia, especialmente en los sectores de la energía y el comercio. Las interrupciones en el suministro de gas y el aumento de los precios de la energía han tenido un impacto directo en la economía española, exacerbando las tensiones sociales y económicas ya existentes. Diversos informes de la Agencia de la Unión Europea para la Ciberseguridad (ENISA)<sup>4</sup> subrayan el aumento de ciberamenazas provenientes de Rusia que representan un desafío continuo para la seguridad cibernética de los países europeos.

<sup>3</sup> NATO. (2023). *Annual Report 2023* [en línea]. The NATO SPS Programme. [Consulta: 2025]. Disponible en: [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2024/4/pdf/240419-SPS-AnnualReport2023.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2024/4/pdf/240419-SPS-AnnualReport2023.pdf)

<sup>4</sup> ENISA. (2022). *ENISA Threat Landscape 2022* [en línea]. ENISA. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.enisa.europa.eu/publications/enisa-threat-landscape-2022>

## 2.2. Conflictos regionales y terrorismo internacional

### 2.2.1. Conflictos en Oriente Próximo y África del Norte

Los conflictos prolongados en Oriente Próximo y África del Norte siguen siendo una fuente importante de inestabilidad global con implicaciones directas para Europa.

La guerra en Gaza es de gran relevancia para la Unión Europea tanto en el plano internacional como en el ámbito doméstico. La inestabilidad en la región puede tener efectos directos sobre la seguridad en Europa incrementando el riesgo de terrorismo y actividades extremistas dentro de sus fronteras. Además, las tensiones internas en la UE se han intensificado debido a las diferencias en cómo responder al conflicto, lo que podría fortalecer movimientos de extrema derecha y generar mayor islamofobia. La crisis humanitaria también podría provocar un aumento en los flujos migratorios hacia Europa, lo que pondría a prueba las políticas de migración y gestión de fronteras de los países miembros.

A lo anterior se suma la evolución de la guerra civil en Siria, el conflicto enquistado en Libia y las tensiones en el Sahel africano.

España, debido a su proximidad geográfica, está en la primera línea de los efectos derivados de estos conflictos, especialmente en relación con los flujos migratorios y la seguridad fronteriza. Según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), solo entre enero y septiembre de 2023 se registraron 281 924 personas que partieron desde el norte de África hacia Europa en viajes marítimos irregulares<sup>5</sup>.

### 2.2.2. La amenaza del terrorismo internacional

El terrorismo internacional sigue siendo una de las amenazas más persistentes para Europa. Aunque los grandes atentados terroristas de los últimos años han disminuido en número, la radicalización y el extremismo violento siguen representando riesgos para la seguridad interna de los países europeos. Los ataques perpetrados por grupos como Al Qaeda o el Estado Islámico han dejado una huella profunda en la memoria colectiva de Europa y continúan motivando políticas de seguridad estrictas.

---

<sup>5</sup> UNHCR. (2024). *West and Central Mediterranean situation* [en línea]. UNHCR. [Consulta: 2025]: Disponible en: <https://reporting.unhcr.org/operational/situations/west-and-central-mediterranean-situation>

El fenómeno del terrorismo yihadista sigue siendo una preocupación, especialmente en países como España, que ha sido objetivo de grupos terroristas en el pasado. La radicalización de jóvenes musulmanes en las grandes ciudades europeas, exacerbada por la falta de integración social y económica, sigue siendo un desafío significativo para la cohesión interna y la seguridad. Además, el fenómeno de los lobos solitarios, personas radicalizadas que actúan de forma aislada, ha generado un nuevo tipo de amenaza difícil de predecir y prevenir.

### 2.3. Desafíos en ciberseguridad y guerra híbrida

#### 2.3.1. Aumento de las ciberamenazas

La ciberseguridad se ha convertido en una de las principales preocupaciones de los Gobiernos europeos debido al aumento de los ataques cibernéticos y las guerras híbridas. Los ciberataques, tanto de actores estatales como de grupos criminales, están diseñados para desestabilizar a los países y afectar su infraestructura crítica, incluidos los sistemas financieros, energéticos y de salud.

La guerra cibernética se ha convertido en una herramienta clave en las estrategias geopolíticas, con Rusia y China a la vanguardia de las ciberamenazas. Según la ENISA<sup>6</sup>, estas amenazas son cada vez más sofisticadas y afectan tanto a entidades públicas como privadas. En el caso de España, las amenazas cibernéticas se han intensificado en los últimos años, con ataques dirigidos a infraestructuras críticas.

El *global cybersecurity index* (GCI), elaborado por la Unión Internacional de Telecomunicaciones (ITU), evalúa el nivel de preparación de los países en términos de ciberseguridad. Según el GCI de 2024, aunque muchos países han avanzado en términos de ciberseguridad, aún existen brechas significativas en áreas clave como la legislación, las medidas técnicas y el desarrollo de capacidades<sup>7</sup>.

La Unión Europea necesita fortalecer sus defensas cibernéticas a través de una mayor cooperación pública y privada, además de impulsar la formación de personal especializado para hacer frente a los ataques cibernéticos. Sin embargo, la naturaleza cada vez

<sup>6</sup> ENISA. (2022). *ENISA Threat Landscape 2022* [en línea]. ENISA. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.enisa.europa.eu/publications/enisa-threat-landscape-2023>

<sup>7</sup> ITU. (2024). *Global CyberSecurity Index* [en línea]. International Telecommunication Union. [Consulta: 2025]. Disponible en: [https://www.itu.int/en/ITU-D/Cybersecurity/Documents/GCIv5/2401416\\_1b\\_Global-Cybersecurity-Index-E.pdf](https://www.itu.int/en/ITU-D/Cybersecurity/Documents/GCIv5/2401416_1b_Global-Cybersecurity-Index-E.pdf)

más sofisticada de los ataques, que a menudo provienen de actores no estatales o de Estados con intenciones subrepticias, hace que la lucha contra estos riesgos sea extremadamente compleja.

### 2.3.2. Estrategias de guerra híbrida

La guerra híbrida, que combina tácticas convencionales y no convencionales (como desinformación, ciberataques y operaciones encubiertas), es otro de los desafíos clave para la seguridad de Europa. La amenaza de las campañas de desinformación y manipulación mediática ha crecido, especialmente por parte de Rusia, con el objetivo de desestabilizar las democracias europeas y socavar la confianza en las instituciones. Estos ataques a la cohesión interna de los países miembros de la UE son un riesgo latente para la estabilidad social y política.

España, al igual que otros países europeos, ha sido blanco de operaciones de desinformación y *fake news* que han tenido un impacto directo (difícil de estimar) en los procesos electorales, la polarización social y la opinión pública. La manipulación de las redes sociales y los medios de comunicación digitales se ha convertido en una herramienta poderosa para influir en la política interna y externa de los países, y es necesario fortalecer las capacidades de defensa en este ámbito.

## 2.4. La política exterior europea: un desafío para la coherencia estratégica

### 2.4.1. Una Europa fragmentada

Las tensiones entre los países del este y el oeste de Europa, las diferencias en las políticas migratorias y el creciente auge de movimientos populistas y nacionalistas son claros ejemplos de cómo las dinámicas globales afectan la cohesión interna de la UE. Distintas notas del European Council on Foreign Relations (ECFR) analizan desde hace años cómo estas tensiones dificultan la acción conjunta en la política exterior europea<sup>8</sup>.

El Brexit ha sido una clara muestra de cómo las tensiones internas en Europa, exacerbadas por el descontento hacia la UE, pueden

<sup>8</sup> Zerka, P. (2019). The benefits of political fragmentation, *ECFR*.

Dennison, S. *et al.* (2019). How to govern a fragmented EU: What Europeans said at the ballot box, *ECFR*.

llevar a la salida de un miembro clave. Este evento ha generado incertidumbre económica y política, y ha planteado preguntas sobre el futuro de la integración europea. Los movimientos populistas en países como Hungría, Polonia, Italia y, en menor medida, en España, también reflejan una creciente desconfianza hacia las instituciones europeas y su capacidad para gestionar crisis globales.

Este ambiente de desconfianza se ve agravado por la competencia tecnológica entre Europa, Estados Unidos y China, en especial en sectores estratégicos como la inteligencia artificial (IA), las telecomunicaciones (5G) y la ciberseguridad. En el informe presentado durante la reunión anual de 2024 en Davos, el World Economic Forum (WEF) subrayó que Europa necesita invertir más en tecnologías limpias, inteligencia artificial, semiconductores y otros sectores estratégicos. Además, se enfatizó la importancia de equilibrar las colaboraciones internacionales con la reducción de dependencias en las cadenas de valor críticas.

#### 2.4.2. La política exterior común: un camino lleno de desafíos

La política exterior y de seguridad común (PESC) de la UE fue diseñada para promover la paz, la estabilidad y los derechos humanos a nivel global. Sin embargo, la aplicación de esta política ha sido un desafío constante debido a las diferencias políticas entre los Estados miembros, que varían según su historia, ubicación geográfica y prioridades económicas.

La falta de una postura unificada ante crisis globales, como el conflicto israelí-palestino, la guerra en Ucrania o la crisis en Siria, ha debilitado la influencia de la UE en la escena internacional. La incapacidad de la UE para dar una respuesta contundente a la agresión rusa de 2022 o a la desproporcionada reacción de Israel ante los atentados de Hamás de octubre de 2023, por ejemplo, ha dejado en evidencia la necesidad urgente de avanzar hacia una política exterior más coherente y menos dependiente de las dinámicas entre los diferentes Estados miembros.

Además, el creciente populismo dentro de la UE, que pone en duda los valores fundamentales de la integración europea, complica aún más la creación de una estrategia exterior cohesionada. A pesar de esto, la UE sigue siendo una potencia global en términos de comercio y diplomacia, y su capacidad para influir en la agenda global, en especial en áreas como el cambio climático, los derechos humanos y la paz, continúa siendo considerable.

### 3. Riesgos económicos y financieros

#### 3.1. Impactos económicos globales y regionales

##### 3.1.1. La crisis energética y el impacto en la inflación

En los últimos años, Europa ha afrontado la mayor crisis energética desde la década de 1970 marcada por el aumento de los precios del gas y la electricidad, así como por la inflación resultante. Esta situación ha sido exacerbada por tres factores: los cuellos de botella en la cadena global de suministros en la fase de recuperación de la crisis del covid, la invasión rusa de Ucrania y la (hasta entonces) demasiado lenta transición hacia energías renovables.

En Alemania, la dependencia del gas ruso (que representaba el 55 % del suministro antes del conflicto) agravó la situación cuando el abastecimiento se interrumpió. En 2022, los precios del gas en la UE aumentaron un 1000 % en relación con los valores históricos<sup>9</sup>, lo que contribuyó a una inflación récord del 10,4 % en octubre de ese año según el índice armonizado de precios al consumo (HICP). Para mitigar los efectos, el gobierno alemán aprobó un fondo de 200 000 millones de euros para subsidiar los costos energéticos y apoyar a hogares y empresas, lo que requirió la suspensión temporal de un límite constitucional al endeudamiento público<sup>10</sup>. En 2024, la inflación ha estado en torno al objetivo de 2 % del BCE, con un mínimo del 1,6 % en septiembre.

Francia, menos dependiente del gas ruso debido a su amplia infraestructura nuclear, experimentó también tensiones en el mercado energético. Problemas de mantenimiento en varias plantas nucleares redujeron la capacidad de generación, lo que obligó a importar electricidad. Esto contribuyó a que la inflación fuera del 6,2 % en octubre 2022, la más alta en décadas. El Gobierno francés limitó el aumento de tarifas de electricidad al 4 % y ofreció ayudas a los hogares más afectados. En 2024, la

---

<sup>9</sup> Ver: infografías del Consejo de la UE, disponibles en: <https://www.consilium.europa.eu/es/infographics/a-market-mechanism-to-limit-excessive-gas-price-spikes/#:~:text=En%20agosto%20de%202022%20los,y%20los%2035%20%E2%82%AC%2FMWh>

<sup>10</sup> The Federal Government of Germany. (2022). *Relief for electricity and gas prices: 200 billion euros for economic protective shield* [en línea]. The Federal Government. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.bundesregierung.de/breg-en/news/protective-shield-2131014>

inflación ha estado en torno al objetivo de 2 % del BCE, con un mínimo del 1,2 % en septiembre.

En conjunto, la eurozona alcanzó un máximo histórico de inflación del 10,6 % en octubre de 2022. La crisis ha llevado a Europa a priorizar la transición energética mediante iniciativas como REPowerEU, que busca reducir la dependencia de los combustibles fósiles rusos y fomentar el uso de renovables.

### 3.1.2. Desigualdades regionales y brecha campo-ciudad

Una de las consecuencias más preocupantes de la sucesión de crisis económicas de los últimos quince años (crisis financiera internacional de 2008, crisis del euro de 2012, crisis del covid 2020 y crisis inflacionaria de 2022) es la profundización de las desigualdades económicas, tanto dentro de los países como entre ellos. Estas desigualdades se reflejan en diferencias de ingresos, acceso a servicios básicos y oportunidades laborales que afectan tanto a la cohesión social como al desarrollo económico sostenible.

A nivel regional, existe una marcada diferencia en el PIB per cápita entre las regiones más desarrolladas del norte y oeste de Europa y las menos desarrolladas del este y el sur. En 2023, el PIB per cápita de Luxemburgo fue el más alto de la Unión Europea, situándose un 139 % por encima del promedio de la UE, mientras que Bulgaria registró el más bajo, un 36 % por debajo del promedio, según datos de Eurostat. Estas disparidades se ven agravadas por diferencias en la inversión en infraestructuras, educación y tecnología entre regiones.

De este modo, por ejemplo, la desigualdad económica entre el este y el oeste de Alemania persiste décadas después de la reunificación. Según el Instituto Halle para la Investigación Económica (IWH), los ingresos medios en el este del país son aproximadamente un 16 % inferiores a los del oeste, y la productividad laboral también es menor en las regiones orientales.

La brecha campo-ciudad también constituye una preocupación creciente. En áreas rurales, las tasas de empleo son generalmente más bajas, con un acceso limitado a servicios esenciales como educación y atención médica. La disparidad de riesgo de pobreza o exclusión social en regiones rurales sigue siendo significativa y destaca en países como Rumanía y partes del sur de Italia, donde las tasas son especialmente altas. En contraste, en muchas capitales

europeas, los niveles de riesgo son bastante menores debido a mejores oportunidades económicas y el acceso a servicios<sup>11</sup>.

Además, la digitalización y la automatización están cambiando con rapidez los mercados laborales, lo que implica nuevos desafíos para la capacitación y la reestructuración de las economías nacionales. El riesgo de que grandes sectores de la población se queden atrás en este proceso es elevado, en especial para aquellos que trabajan en empleos poco cualificados o en industrias que están siendo reemplazadas por tecnologías más eficientes.

### 3.1.3. Competencia por los recursos naturales

El creciente nacionalismo económico y la competencia por los recursos naturales es una tendencia geopolítica que afecta a Europa en su transición hacia un futuro más sostenible. A medida que los recursos naturales, como los metales raros necesarios para las tecnologías de energías renovables y la electrificación del transporte, se vuelven más escasos y demandados, las tensiones geoeconómicas entre las grandes potencias globales, como Estados Unidos, China y la Unión Europea, se intensifican<sup>12</sup>.

España, con su creciente enfoque en energías renovables y su apuesta por la electrificación de la economía, se enfrenta a la necesidad de asegurar el acceso a recursos críticos como el litio, el cobalto y el grafito, que son esenciales para la fabricación de baterías y otros dispositivos tecnológicos. La dependencia de China en el suministro de estos materiales presenta un riesgo significativo para la seguridad económica de Europa. De hecho, las políticas proteccionistas de algunos países han hecho que las cadenas de suministro globales se vuelvan más frágiles y que se genere un entorno de competencia más agresivo por el acceso a estos recursos.

## 3.2. Situación económica y previsiones

### 3.2.1. Proyecciones económicas para 2025

El Banco Central Europeo (BCE) prevé, para 2025 y 2026, un crecimiento moderado de la economía de la zona euro, con tasas

---

<sup>11</sup> Eurostat. (2014). *Risk of poverty or social exclusion in regions* [en línea]. Eurostat. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20241015-1>

<sup>12</sup> Comisión Europea. (2020). *Critical Raw Materials for Strategic Technologies and Sectors in the EU: A Foresight Study*. Comisión Europea.

del 1,4 % y 1,6 % respectivamente apoyadas en la mejora de la demanda interna y un entorno de inflación más controlado<sup>13</sup>. La inflación general, medida por el índice armonizado de precios al consumo (IAPC), se proyecta en el 2,2 % en 2025 y en el 1,9 % en 2026, con lo que se acerca al objetivo del BCE del 2 %. Esto refleja una disminución de las presiones inflacionarias, especialmente en alimentos y energía, gracias a la estabilización de los precios de materias primas y una moderación de los costes laborales.

Entre los riesgos para estas proyecciones se destacan las tensiones geopolíticas, como la intensificación del conflicto en Ucrania o la escalada en Oriente Próximo, que pueden desestabilizar los mercados energéticos. Además, los efectos del cambio climático, como eventos climáticos extremos, representan una amenaza para la estabilidad económica. En el plano interno, los problemas estructurales en la industria manufacturera y un ajuste fiscal más severo de lo previsto podrían ralentizar el crecimiento.

Como fortalezas, el mercado laboral continúa mostrando resiliencia, con tasas de desempleo históricamente bajas en torno al 6,3 % en la zona euro. Asimismo, las políticas monetarias del BCE han moderado la demanda de crédito y han contribuido a una reducción gradual de la inflación sin generar un impacto desproporcionado en el crecimiento económico.

En cuanto a los tipos de interés, han registrado una moderación reciente gracias a la caída de la inflación, que se acerca al objetivo del 2 % del BCE, y a la necesidad de dar oxígeno al débil crecimiento económico. En su última reunión de 2024, el BCE recortó el tipo de depósito hasta el 3 % y las proyecciones actuales indican que podría situarse en torno al 2 % o 2,25 % a finales de 2025.

En contraste, los mercados prevén menos recortes para la Fed en 2025 que para el BCE, lo que refleja la mayor fortaleza de la economía estadounidense y la necesidad de mantener una postura vigilante frente a la inflación al otro lado del Atlántico. En todo caso, persiste cierta coordinación indirecta entre las políticas monetarias del BCE y la Fed, aunque con diferencias que pueden ser significativas en sus ritmos y objetivos en función de la coyuntura de cada área económica.

---

<sup>13</sup> ECB. (2024). *Macroeconomic projections* [en línea]. European Central Bank. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.ecb.europa.eu/press/projections/html/index.en.html>

### 3.2.2. Los informes Letta y Draghi: Europa necesita inversión

El informe Letta y el informe Draghi, ambos publicados en 2024, coinciden en la urgencia de adoptar medidas integradas y ambiciosas para garantizar el futuro económico y social de la Unión Europea.

El informe Letta<sup>14</sup>, encargado por el Consejo Europeo, aborda la modernización del mercado único europeo. Letta propone añadir una «quinta libertad» al mercado único, la libre circulación de conocimiento y creatividad, como base para adaptarse a los retos de una economía digital y verde. También sugiere reforzar la integración financiera, energética y en telecomunicaciones, y simplificar la regulación para fomentar la competitividad empresarial. Este mercado único debe impulsar la cohesión social, facilitar empleos de calidad en las comunidades locales y garantizar que las ampliaciones de la UE sean planificadas y sostenibles.

Letta señala una importante vulnerabilidad del mercado de capitales europeo: la existencia de un ahorro privado abundante que, en la actualidad, está financiando inversión en otras áreas, concretamente en EE. UU.

En cuanto al informe Draghi<sup>15</sup>, encargado por la Comisión Europea, centra su análisis en la productividad y competitividad de la UE frente a Estados Unidos y China. Draghi destaca la necesidad de invertir 800 000 millones de euros anuales (lo que representa en torno al 5 % del PIB europeo) para cerrar la brecha tecnológica y mejorar la productividad, clave para sostener el modelo social europeo. Plantea medidas como reforzar la independencia tecnológica y energética, crear una unión de mercado de capitales más sólida y priorizar la innovación en sectores estratégicos.

Draghi propone financiar su plan de inversiones a través de la emisión de deuda común en el ámbito de la Unión Europea y siguiendo el modelo del programa NextGenerationEU implementado durante la pandemia de covid-19. La propuesta cuenta con resistencia por parte de algunos países, como Alemania y Países Bajos, que temen cargas fiscales desproporcionadas y

---

<sup>14</sup> Consejo Europeo. (2024). *Much more than a market* [en línea]. Consejo Europeo. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>

<sup>15</sup> Comisión Europea. (2024). *EU competitiveness: Looking ahead* [en línea]. Comisión Europea. [Consulta: 2025]. Disponible en: [https://commission.europa.eu/topics/strengthening-european-competitiveness/eu-competitiveness-looking-ahead\\_en](https://commission.europa.eu/topics/strengthening-european-competitiveness/eu-competitiveness-looking-ahead_en)

argumentan que los problemas estructurales de algunos Estados no se resolverán mediante endeudamiento conjunto.

### 3.2.3. La deuda pública y sus riesgos para la estabilidad financiera

La deuda pública en la eurozona sigue siendo un tema central para la estabilidad económica, en especial por los desafíos asociados al cumplimiento de las normas fiscales de la Unión Europea y en el contexto de las necesidades de inversión señaladas en los informes Letta y Draghi. Francia destaca como un caso preocupante debido a su alto déficit público, que cerrará 2024 por encima del 6 % del PIB, y a su trayectoria creciente de deuda, por encima ya de 122 % del PIB.

El elevado gasto público francés, que representa casi el 60 % del PIB (el más alto de Europa), y la inestabilidad política dificultan la implementación de las reformas necesarias. El efímero Gobierno Barnier propuso ajustes por 60 000 millones de euros combinando recortes y aumentos de impuestos que fueron rechazados en la moción de censura que puso fin a su paso por Matignon y que, *de facto*, ha supuesto la prórroga de los actuales presupuestos para el ejercicio 2025.

Aunque el riesgo de una crisis de deuda soberana generalizada en la eurozona es actualmente bajo, la situación francesa podría tener repercusiones. Su prima de riesgo ha superado incluso a la de Grecia, lo que refleja la preocupación de los mercados. Además, la Comisión Europea ha reactivado los procedimientos por déficit excesivo, lo que obligará a Francia a aplicar ajustes más estrictos en los próximos años para evitar tensiones financieras en toda la región.

## 4. Riesgos sociales y demográficos

### 4.1. Cambios demográficos y desafíos para la cohesión social

#### 4.1.1. Envejecimiento de la población

Uno de los riesgos sociales más europeos es el envejecimiento de la población. En muchos países, como España, Italia, Grecia y Alemania, la proporción de personas mayores está aumentando con rapidez, mientras que la población joven se mantiene estable o disminuye. Este fenómeno demográfico tiene implicaciones profundas para los sistemas sociales, económicos y políticos, ya

que implica una presión creciente sobre las pensiones, los sistemas de salud y la fuerza laboral.

El envejecimiento de la población requiere una adaptación de las políticas públicas, ya que el número de personas dependientes en Europa aumentará significativamente en las próximas décadas. Esto se traduce en una mayor demanda de servicios de salud, cuidado de ancianos y gasto en pensiones, lo que podría generar una presión insostenible sobre los presupuestos nacionales, como señala el *Ageing Report 2024* de la Comisión Europea<sup>16</sup>. En España, por ejemplo, se espera que la población mayor de 65 años alcance casi el 30 % de la población total para 2050, lo que obligará a revisar en profundidad las fuentes de financiación de las políticas de bienestar social y salud pública.

El desafío radica no solo en la gestión del envejecimiento, sino también en cómo mantener una fuerza laboral activa que pueda sostener el crecimiento económico del continente. Los sistemas de pensiones de reparto, habituales en Europa, son particularmente vulnerables al envejecimiento de la población, ya que requieren una base amplia de trabajadores activos. Dadas las actuales proyecciones de crecimiento vegetativo, la evolución de los flujos de inmigración cobra una importancia crítica, como viene señalando el *International Migration Outlook* de la OCDE en sus distintas actualizaciones.

#### 4.1.2. Migración y diversidad: oportunidades y tensiones sociales

En paralelo al envejecimiento de la población, la migración sigue siendo un fenómeno clave en Europa. Si bien la migración puede ser vista como una oportunidad para rejuvenecer la población y fortalecer la economía, también genera desafíos significativos en términos de cohesión social, integración cultural y gestión política.

Desde 2022, España experimenta un *boom* migratorio proveniente de países como Venezuela, Marruecos, Ucrania, países latinoamericanos y el este de Europa. Este fenómeno contribuye, en parte, a explicar el mayor crecimiento de la economía española en comparación con el promedio europeo y, de manera

---

<sup>16</sup> Comisión Europea. (2024). *Ageing Report. Economic and Budgetary Projections for the EU Member States 2022-2070* [en línea]. Comisión Europea. [Consulta: 2025]. Disponible en: [https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2024-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2022-2070\\_en](https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2024-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2022-2070_en)

particular, en sectores como la agricultura, el turismo y los servicios en general.

La migración pone a prueba la capacidad de los países receptores para integrar a los recién llegados de manera efectiva y mitigar posibles tensiones sociales y políticas, lo que en cierta medida depende también de la adaptación de los servicios públicos básicos (educación, sanidad, transporte, etc.) al aumento de la población en las zonas más tensionadas.

En algunos países de Europa, los movimientos nacionalistas y populistas han explotado la cuestión de la inmigración como una forma de capital político argumentando que la inmigración masiva pone en peligro la identidad cultural y la seguridad social. Estos movimientos han ganado terreno en naciones como Hungría, Polonia y, en menor medida, España e Italia, lo que genera una creciente polarización social.

El desafío de la integración social no es solo un asunto económico o cultural, sino también una cuestión política. La UE ha desarrollado políticas para gestionar la inmigración, como el Pacto sobre Migración y Asilo, pero la falta de una estrategia común y el creciente desacuerdo entre los Estados miembros sobre la distribución de los refugiados y migrantes ha dificultado una respuesta eficaz. La Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA) destaca en su *Fundamental Rights Report* de 2023 los retos de garantizar la inclusión y los derechos fundamentales de los migrantes.

#### 4.1.3. Desigualdad social: riesgo de fragmentación interna

La desigualdad económica en Europa ha mostrado una evolución diversa según las regiones y las políticas implementadas. De acuerdo con el World Inequality Lab, en Europa el 10 % más rico captura el 58 % de la riqueza total, mientras que la mitad más pobre solo posee el 4 %. Esto refleja una concentración significativa de recursos, aunque menor en comparación con regiones como América Latina, donde el 10 % más rico posee hasta el 77 %.

En términos de ingresos, Europa se caracteriza por una menor desigualdad gracias al fuerte papel redistributivo del estado de bienestar. Sin embargo, se observa que la proporción de personas en riesgo de pobreza ha aumentado en dos tercios de los Estados miembros entre 2006 y 2021, y el tamaño de la clase

media ha disminuido en varios países. Este fenómeno afecta particularmente a jóvenes, personas con bajo nivel educativo y familias monoparentales, exacerbado por el encarecimiento de la vivienda y los efectos de la inflación reciente.

Fortalezas como el acceso a políticas sociales permiten mitigar estos impactos, pero se necesita fortalecer la progresividad fiscal y ampliar las coberturas a los más vulnerables. A largo plazo, esto será clave para enfrentar desigualdades estructurales y garantizar cohesión social en la región.

Esta desigualdad no solo es económica, sino también geográfica, ya que las zonas rurales y las regiones del sur de Europa sufren de una menor inversión crónica. La desigualdad educativa y la falta de acceso a la vivienda son factores que agravan la polarización social y que pueden contribuir al descontento social y a la creciente radicalización política.

#### 4.1.4. La vivienda: cuello de botella para la emancipación

El acceso a la vivienda es un desafío significativo para los jóvenes en Europa que ha sido afectado por el aumento de los precios y la escasez de la oferta disponible en el mercado. Según Eurostat, en 2023 el 10,1 % de los jóvenes (15-29 años) destinaban más del 40 % de sus ingresos disponibles al gasto en vivienda, un nivel superior al promedio general del 8,9 % en la UE. Países como Grecia (31,1 %), Luxemburgo (27,5 %) y Dinamarca (27,3 %) presentaron las mayores tasas de sobrecarga de costos habitacionales para este grupo de edad.

Según Eurostat, los precios de la vivienda en Europa han aumentado un 48 % desde 2010, con un impacto desproporcionado en los jóvenes. De hecho, el porcentaje de jóvenes entre 25 y 34 años que aún viven con sus padres ha crecido notablemente en los últimos años. Por ejemplo, en Irlanda, este porcentaje pasó del 27 % al 40 % entre 2017 y 2022, mientras que en España aumentó del 35 % al 42 %. Factores como el incremento de los precios de alquiler, las dificultades de acceso a la vivienda en propiedad y el auge de plataformas de alquiler vacacional exacerbaban esta situación.

El hacinamiento también es un problema crítico: el 17 % de los jóvenes en la UE vivían en condiciones de hacinamiento en 2023. En países como Rumanía y Bulgaria, esta cifra se eleva al 68,3 % y 51,6 % respectivamente entre los jóvenes de 15-19

años, lo que refleja una desigualdad marcada entre países y grupos de edad<sup>17</sup>.

Estas tendencias subrayan la necesidad de políticas públicas enfocadas en aumentar la oferta de viviendas asequibles y mejorar las condiciones de acceso para las generaciones jóvenes.

## 4.2. Movimientos populistas y el desafío a las democracias europeas

### 4.2.1. El ascenso de los movimientos populistas

Europa ha visto en los últimos años un resurgimiento de los movimientos populistas, tanto de extrema derecha como de izquierda, que desafían las instituciones democráticas y la cohesión política de la UE. Estos movimientos se alimentan de la frustración de la ciudadanía ante la pérdida de poder adquisitivo, la inmigración y el fracaso de los partidos tradicionales para resolver problemas económicos y sociales (en unos casos enquistados desde la crisis financiera internacional de 2008, en otros provocados por la crisis del covid y, más recientemente, los generados a raíz de la crisis energética de 2022).

En España, el auge de partidos como Vox, con su retórica nacionalista y antiinmigración, refleja una tendencia más amplia en Europa, donde el descontento con el *statu quo* ha llevado a un aumento del voto a partidos que se oponen a la integración europea, la globalización y la inmigración. Algunos países de Europa central y oriental, como Polonia y Hungría, han adoptado políticas más autoritarias que desafían los principios democráticos y valores fundamentales de la UE, como el estado de derecho o los derechos humanos<sup>18</sup>.

Los movimientos populistas están erosionando la confianza de la ciudadanía en las instituciones democráticas y los mecanismos de gobernanza europea. Este creciente desinterés por los partidos tradicionales y las estructuras políticas formales puede llevar a una deslegitimación del sistema democrático, lo que aumentaría el riesgo de inestabilidad política y polarización en el futuro.

---

<sup>17</sup> Comisión Europea. (2024). *Young people - housing conditions* [en línea]. Comisión Europea. [Consulta: 2025]. Disponible en: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Young\\_people\\_-\\_housing\\_conditions](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Young_people_-_housing_conditions)

<sup>18</sup> El informe *Global State of Democracy Report 2022* de IDEA Internacional destaca cómo los movimientos populistas afectan la estabilidad de las democracias europeas.

La crisis del Brexit es un ejemplo claro de cómo el descontento popular con las instituciones europeas puede tener consecuencias profundas.

#### 4.2.2. Inestabilidad política en Alemania y Francia

En 2024, tanto Alemania como Francia han vivido crisis políticas que reflejan la creciente inestabilidad en sus sistemas de gobierno y la presión paulatina de los populismos. En Alemania, el colapso de la coalición de gobierno tripartita liderada por Olaf Scholz ha llevado a la convocatoria de elecciones anticipadas previstas para principios de 2025. Esta ruptura se debió a discrepancias fiscales irreconciliables entre los miembros de la coalición en un contexto de desaceleración económica y presión de la ultraderecha, cuyo apoyo se ha incrementado especialmente en el este del país.

Por otro lado, en Francia, la moción de censura contra el primer ministro Michel Barnier apenas tres meses después de su nombramiento y la posterior designación de François Bayrou ha conducido a un escenario de parálisis legislativa. La falta de consenso en la Asamblea Nacional impide la formación de un Gobierno estable mientras el Reagrupamiento Nacional de Marine Le Pen continúa ganando terreno y capitalizando el descontento social tras la controvertida reforma de las pensiones de 2023 y la pérdida de poder adquisitivo de los salarios.

No es descartable que, además de las elecciones en Alemania, puedan celebrarse nuevas elecciones legislativas en Francia en 2025 si la situación de bloqueo parlamentario se mantiene. Ambos países podrían ver cómo se consolidado el apoyo a partidos populistas, lo que complica la gobernanza y desafía la estabilidad política en el núcleo de la Unión Europea.

### 5. Riesgos ambientales y climáticos

#### 5.1. El reto energético: transición y dependencia externa

##### 5.1.1. El desafío de la transición energética en Europa

Aunque la UE ha sido pionera en la implementación de políticas climáticas, como el Pacto Verde Europeo y el objetivo de alcanzar la neutralidad en carbono para 2050, la transición hacia energías renovables presenta obstáculos significativos: la falta de infraestructura adecuada, la dependencia de fuentes de energía

tradicionales (como el gas y el petróleo) y la necesidad de realizar fuertes inversiones en tecnologías limpias.

En el caso de España, aunque el país ha sido uno de los líderes europeos en el desarrollo de energías renovables, en concreto en energía solar y eólica, persisten desafíos estructurales. El sistema energético sigue siendo dependiente del gas natural, en gran parte debido a la interconexión insuficiente con otros países europeos. Esta falta de infraestructura hace que España dependa en gran medida de las importaciones de gas, particularmente de Rusia, lo que expone al país a riesgos derivados de las fluctuaciones de los precios internacionales y las políticas de los países proveedores. La Agencia Internacional de Energía (AIE) destaca en su reporte *World Energy Outlook* la importancia de diversificar estas fuentes y reforzar las infraestructuras energéticas para minimizar riesgos.

El aumento de los precios de la energía, exacerbado por la guerra en Ucrania y la política energética de Rusia, ha puesto de manifiesto la vulnerabilidad de Europa a los choques externos en el mercado energético. La creciente dependencia de fuentes externas, como el gas natural y el petróleo, pone a prueba la seguridad energética de la UE y de España. La crisis energética global ha generado una fuerte presión sobre los hogares europeos, que han visto cómo han aumentado sus facturas de electricidad y gas, lo que a su vez afecta al bienestar social y a la competitividad económica.

### 5.1.2. Diversificación de fuentes y geopolítica energética

Europa ha comenzado a diversificar sus fuentes de energía para reducir la dependencia de Rusia. España juega un papel clave en esta estrategia, ya que cuenta con una de las infraestructuras de gas natural licuado (GNL) más desarrolladas de Europa, lo que le permite importar gas de diferentes partes del mundo, incluyendo Estados Unidos, Qatar y Argelia. Estas infraestructuras son críticas para la resiliencia energética de la región.

Además, España se ha posicionado como un líder en la generación de energía renovable, y la inversión en fuentes de energía como la solar fotovoltaica y la eólica continúa en aumento. Este cambio hacia fuentes más sostenibles también está alineado con los objetivos de la UE para reducir las emisiones de CO<sub>2</sub> y cumplir con el Acuerdo de París.

Sin embargo, el desafío de la interconexión energética sigue siendo un obstáculo importante. La falta de una red de infraestructuras transfronterizas suficientemente desarrollada entre España y sus vecinos hace que la energía renovable que se produce en el país no siempre pueda ser aprovechada por otros países de la UE. Esta limitación impide que España desempeñe un papel aún más destacado en la transición energética europea y reduce la eficiencia de la distribución de energías renovables.

En cuanto a la energía nuclear, las posiciones políticas en Europa están divididas: algunos Estados la consideran parte de la transición verde, mientras otros la ven como una solución temporal o inadecuada para los desafíos energéticos actuales. Francia la considera esencial para descarbonizar y garantizar la seguridad energética. Al contrario, Alemania ha cerrado sus plantas nucleares y prioriza las renovables citando preocupaciones por la seguridad y los desechos. Países como Suecia y Finlandia apoyan su uso, mientras que España y Austria rechazan nuevos proyectos.

### 5.1.3. Descarbonización de la economía europea

La descarbonización de la economía es una de las respuestas más urgentes que Europa debe implementar para mitigar los efectos del cambio climático. La transición energética hacia fuentes de energía renovables, como la solar, la eólica y la hidráulica, es fundamental para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y alcanzar los objetivos climáticos del Acuerdo de París. Sin embargo, esta transición presenta importantes desafíos tanto en lo que se refiere a las infraestructuras como a la inversión.

En los últimos años, Europa ha hecho grandes avances en el desarrollo de energías renovables y la UE se ha comprometido a alcanzar una neutralidad climática para 2050. No obstante, la transición hacia una economía verde requiere una transformación completa de los sectores energético, industrial y de transporte, lo que implica inversiones sustanciales en infraestructuras, tecnologías limpias y políticas de innovación.

A pesar del potencial de las energías renovables, el cambio hacia una matriz energética limpia no está exento de riesgos. La dependencia de fuentes intermitentes de energía, como la solar y la eólica, puede generar problemas de suministro en momentos de baja producción. El almacenamiento de energía a través de tecnologías

como las baterías o el hidrógeno verde es una de las soluciones propuestas, pero su desarrollo está aún en sus primeras etapas y requiere de inversiones y de un marco normativo adecuado.

#### 5.1.4. El sector de la automoción y la movilidad sostenible

El sector de la automoción es otro de los pilares clave de la transición energética en Europa. Los vehículos de combustión interna son responsables de una proporción significativa de las emisiones de CO<sub>2</sub> y, por ello, la electrificación del transporte es una de las principales vías para reducir la huella de carbono de Europa.

El sector de la automoción europeo atraviesa un proceso de transformación marcado por la transición hacia vehículos eléctricos (VE) y una movilidad más sostenible. En 2023, las ventas de VE alcanzaron un 15 % del total en la Unión Europea gracias a regulaciones más estrictas sobre emisiones y subsidios para su adopción. Sin embargo, los desafíos persisten, especialmente en Alemania, donde la cuota de mercado de VE aún es baja, con un 2 % de los vehículos totales en 2023, y las metas gubernamentales de 15 millones de VE para 2030 parecen difíciles de alcanzar debido a la débil demanda local y la competencia de fabricantes chinos y de Tesla.

Otros retos estructurales de la movilidad sostenible en Europa son la dependencia europea de China para materiales críticos de baterías y el desarrollo de infraestructura de carga. No obstante, existen avances prometedores, como la investigación en baterías de estado sólido, que prometen mayor autonomía y costes más bajos a medio plazo.

Los riesgos más significativos en la transición al vehículo eléctrico son las interrupciones en las cadenas de suministro, la pérdida de empleos en la industria tradicional y una posición de partida en desventaja frente a la rápida expansión de la industria china. Europa necesitará fortalecer su capacidad industrial y tecnológica para competir globalmente.

#### 5.2. Cambio climático: desafíos globales y locales

El cambio climático es uno de los riesgos más graves a medio o largo plazo que enfrenta Europa. A medida que las temperaturas globales aumentan, los países europeos experimentan fenómenos climáticos extremos cada vez más frecuentes, como olas

de calor, sequías prolongadas, inundaciones, tormentas intensas y desastres naturales. Estos eventos no solo tienen un impacto directo sobre las personas y las infraestructuras, sino que también afectan a la economía, la seguridad alimentaria y la salud pública. La Agencia Europea de Medio Ambiente (EEA) ha detallado estos impactos en distintos informes y advierte sobre la urgencia de implementar medidas adaptativas<sup>19</sup>.

España, debido a su ubicación geográfica y a sus particularidades climáticas, se encuentra expuesta a los efectos del cambio climático. El sur del país, especialmente la región mediterránea, ha experimentado un aumento significativo de las temperaturas en las últimas décadas, con veranos más calurosos y secos, lo que acrecienta el riesgo de incendios forestales y episodios de «gota fría», y deteriora los recursos hídricos. A medida que la desertificación avanza en las regiones con mayor peso de la agricultura, la producción alimentaria y la seguridad hídrica podrían estar en peligro.

Además, la subida del nivel del mar en las zonas costeras representa una amenaza directa para muchas ciudades europeas, como Valencia o Barcelona, que se enfrentan a riesgos de inundaciones y la pérdida de ecosistemas marítimos. La erosión costera también es un problema creciente en muchas áreas del litoral mediterráneo español, lo que podría afectar al turismo y a las comunidades locales.

El cambio climático también está asociado con un aumento de enfermedades relacionadas con el clima, como las respiratorias y las cardiovasculares provocadas por la contaminación del aire, así como enfermedades transmitidas por vectores, como el Dengue o el Zika, cuyo avance hacia Europa ha sido más pronunciado debido a la proliferación de mosquitos en climas más cálidos.

## 6. Conclusión general

### 6.1. Reflexión sobre escenarios futuros: posibles desenlaces en función de las decisiones estratégicas actuales

El futuro de Europa depende en gran medida de las decisiones estratégicas que se tomen en el presente, tanto en el ámbito

---

<sup>19</sup> EEA. (2022). *European Climate Risk Assessment, EEA Report No 1/2024* [en línea]. EEA. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.eea.europa.eu/publications/european-climate-risk-assessment>

nacional como en el europeo, ya que los riesgos geopolíticos, económicos, sociales y ambientales son cada vez más complejos.

## 6.2. Escenario 1: integración y consolidación

Si los países de la Unión Europea logran superar las actuales divisiones internas y avanzar en la integración política y económica, el continente podría emerger más unido y resiliente ante los desafíos globales. La cohesión interna, la solidaridad en cuestiones como la seguridad, la inmigración y la transición energética, y el impulso a una economía verde podrían fortalecer la posición global de Europa permitiéndole competir de manera más efectiva con potencias como Estados Unidos y China. En este escenario, España desempeñaría un papel clave como puente entre Europa y otras áreas del mundo, en especial Latinoamérica y el norte de África, gracias a su ubicación geográfica estratégica y a su creciente influencia económica y política dentro de la UE.

## 6.3. Escenario 2: fragmentación y declive

En un escenario más pesimista, la creciente polarización política y las tensiones internas podrían llevar a una mayor fragmentación de la Unión Europea, con algunos países adoptando políticas más aislacionistas o nacionalistas y otros buscando una mayor integración. La desconfianza mutua podría debilitar a las instituciones europeas y frenar los esfuerzos para abordar desafíos globales como el cambio climático, la seguridad energética o la competencia tecnológica. En este contexto, España podría verse atrapada entre la presión de tener que dar respuesta a las tensiones internas y su compromiso con la solidaridad europea, lo que podría afectar a su desarrollo económico y su tradición europeísta.

## 6.4. Escenario 3: transición sostenible y resiliencia

Un tercer escenario posible es que Europa, incluida España, logre liderar una transición sostenible en términos económicos, sociales y medioambientales. El impulso hacia las energías renovables, la economía circular y la digitalización podría ofrecer una oportunidad para reducir la dependencia de recursos externos y fortalecer la competitividad de Europa en sectores económicos clave. En este caso, las políticas de bienestar social que aborden

la desigualdad (con especial atención al acceso a la vivienda por parte de los jóvenes) y el envejecimiento de la población podrían ser fundamentales para garantizar una sociedad cohesionada y un mercado laboral inclusivo. Si se gestionan adecuadamente, estas reformas podrían hacer de Europa un modelo global de resiliencia frente a los riesgos sociales y económicos.

#### 6.5. Escenario 4: tensiones geopolíticas crecientes

La competencia por recursos naturales, las tensiones con potencias como Rusia y China, y el riesgo de conflictos armados podrían llevar a un escenario de geopolítica inestable en Europa. En este contexto, la seguridad se convertiría en una prioridad absoluta, lo que podría implicar un aumento en el gasto militar y en las políticas de defensa colectiva. España, como miembro clave de la OTAN, jugaría un papel crucial en el fortalecimiento de las defensas europeas y en la gestión de posibles crisis en sus alrededores, especialmente en el Mediterráneo y en África. Sin embargo, este escenario podría también acentuar las disparidades económicas dentro de Europa, con las regiones más vulnerables a los conflictos rezagadas en términos de desarrollo y el deterioro de los actuales estándares de cohesión social.

#### 6.6. Lecciones aprendidas de crisis anteriores: cómo pueden guiar políticas futuras

Las crisis pasadas, como la crisis financiera global de 2008, la crisis migratoria de 2015 y la pandemia de covid, ofrecen valiosas lecciones para guiar las políticas futuras de Europa. Estas crisis no solo han revelado las vulnerabilidades estructurales de la región, sino también la capacidad de la UE para adaptarse y aprender de sus desafíos.

#### 6.7. Lección 1: la importancia de la solidaridad europea

Una de las principales lecciones de la crisis de la deuda soberana y la crisis migratoria es que, en tiempos de incertidumbre y presión, la solidaridad entre los Estados miembros de la Unión Europea es esencial para abordar problemas comunes. La respuesta unificada a la crisis sanitaria del covid, a través de la compra centralizada de vacunas o los fondos Next Generation EU, mostró cómo la cooperación y la solidaridad financiera pueden

ser una herramienta poderosa para superar desafíos económicos. Esta experiencia debe guiar las políticas futuras, donde la unión no solo sea un principio abstracto, sino una estrategia concreta para afrontar los riesgos geopolíticos y económicos.

#### 6.8. Lección 2: la necesidad de reformas estructurales

Las crisis pasadas también han evidenciado la necesidad de reformas estructurales en áreas clave como el mercado laboral, las pensiones y la gestión fiscal. España, como otros países, ha tenido y tendrá que seguir realizando ajustes significativos en sus sistemas de bienestar social y fiscal para garantizar la sostenibilidad económica. Las políticas de reforma deben ser vistas como una oportunidad para fortalecer los cimientos de la economía, garantizar la equidad social y mejorar la competitividad global. El envejecimiento de la población y los desafíos laborales requieren reformas profundas que no solo garanticen un sistema de pensiones suficiente y viable, sino que también fomenten la creación de empleo de calidad y promuevan la educación y el reciclaje profesional.

#### 6.9. Lección 3: la importancia de la cohesión social frente a las divisiones

Las crisis también han puesto en evidencia los riesgos sociales derivados de la creciente desigualdad económica y de las tensiones políticas. El aumento de los movimientos populistas y nacionalistas en Europa refleja el malestar de aquellos que se sienten excluidos de los beneficios del progreso económico. Para evitar que esta polarización social se convierta en un riesgo sistémico, Europa debe invertir en cohesión social promoviendo políticas que reduzcan la desigualdad y fortalezcan los valores democráticos. La inclusión social y el acceso a oportunidades deben ser prioridades fundamentales para garantizar que los beneficios del crecimiento económico sean distribuidos de manera equitativa.

#### 6.10. Lección 4: la necesidad de anticipación ante los riesgos geopolíticos

Por último, las experiencias recientes muestran la necesidad de ser más proactivos frente a los riesgos geopolíticos. La guerra en Ucrania, las tensiones con China y la crisis energética global

resaltan la importancia de anticipar los riesgos estratégicos y actuar con rapidez. La seguridad energética y la autonomía tecnológica deben ser objetivos clave para Europa en su estrategia geopolítica futura. España, debido a su posición geográfica estratégica, tiene un papel clave en la política de seguridad europea y puede contribuir significativamente a la estabilidad regional.

## Capítulo quinto

### Indo-Pacífico 2025: estrategias, cooperación y competencia

*Eva Borreguero Sancho*

#### Resumen

Este artículo explora los principales acontecimientos en el Indo-Pacífico durante los últimos dos años con un enfoque especial en los aspectos económicos y de seguridad que moldean las relaciones entre los actores clave de la región.

El interés por el Indo-Pacífico ha alcanzado cotas sin precedentes entre las grandes potencias mundiales, que consideran la región un área prioritaria. El optimismo que caracterizó el «orden Kissinger», con su visión de un mundo plenamente globalizado, ha dado paso a un escenario marcado por el resurgimiento de la pugna entre grandes potencias. Este nuevo contexto plantea el desafío de la coexistencia entre una potencia hegemónica, Estados Unidos, y otra emergente, China. En este marco, el Indo-Pacífico se ha convertido en un escenario central de rivalidades y convergencias con una intrincada red de intereses y ambiciones que configuran los principales realineamientos de esta época. Retomando la terminología del siglo XIX, estaríamos ante la versión contemporánea del «Gran Juego».

El estudio se centrará en las principales potencias económicas del Indo-Pacífico: Estados Unidos, China, India, Japón y Corea del

Sur. Incluirá también una mención a Corea del Norte y Filipinas debido a los riesgos que caracterizan sus entornos de seguridad.

### Palabras clave

Indo-Pacífico, Geopolítica, Estrategias de seguridad, rivalidad Estados Unidos-China, India.

## Indo-Pacific 2025: strategies, cooperation and competition

### Abstract

*This article explores major events in the Indo-Pacific over the past two years, with a special focus on the economic and security aspects shaping relations between key players in the region.*

*Interest in the Indo-Pacific has reached unprecedented heights among the world's major powers, which consider the region a priority area. The optimism that characterized the "Kissinger order", with its vision of a fully globalized world, has given way to a scenario marked by the resurgence of the struggle between great powers. This new context poses the challenge of coexistence between a hegemonic power, the United States, and an emerging one, China. In this framework, the Indo-Pacific has become a central scenario of rivalries and convergences, with an intricate network of interests and ambitions that shape the main realignments of our time. Returning to the terminology of the 19th century, we would be facing the contemporary version of the "Great Game".*

*The study will focus on the major economic powers of the Indo-Pacific: the United States, China, India, Japan and South Korea. It will also include a mention of North Korea and the Philippines because of the risks that characterize their security contexts.*

### Keywords

*Indo-Pacific, Geopolitics, Security Strategies, US-China rivalry, India.*

## 1. Introducción

A partir de los años setenta, Estados Unidos facilitó el auge económico de China a cambio de que esta aceptase de modo tácito su hegemonía militar mundial. Fue el llamado «orden Kissinger<sup>1</sup>» que siguió al fin de la Guerra Fría y señaló el comienzo de otro basado en la fe en la globalización que dio paso al «fin de la historia», por utilizar la expresión de Francis Fukuyama. Este nuevo orden comenzó a agrietarse durante la segunda década del siglo XXI, bajo el liderazgo de Xi Jinping y Donald Trump.

Si se toma como referencia la terminología de Michael Mann<sup>2</sup> — las cuatro fuentes del poder social—, se podría afirmar que, en su aproximación a China, Washington llevó a cabo una separación de los intereses en las esferas de *poder económico* y *poder militar* con la convicción de que se desarrollarían de modo autónomo, sin mutuas interferencias y en compartimentos estancos. Cabía esperar que la inclusión de China en el orden económico liberal conduciría al país hacia una transición a la democracia —*poder ideológico*— y a la plena adhesión a las instituciones internacionales —*poder político*—. Ni Nixon ni Kissinger previeron la trayectoria que adoptó el Partido Comunista de China (PCCh). A pesar del salto económico que lo llevó a convertirse en la segunda potencia económica mundial, Pekín no solo no abrazó los ideales políticos del liberalismo, sino que bajo la «nueva era» de Xi Jinping inició una deriva autoritaria y personalista que evocaba la etapa de Mao Zedong. Creó una serie de instituciones globales en competencia frente a las acogidas al «consenso de Washington» y, en la esfera del poder militar, comenzó a exhibir músculo en el estrecho de Taiwán, el mar de China Meridional y la frontera con la India.

En estas circunstancias aparecen las estrategias y asociaciones para el Indo-Pacífico. Australia, EE. UU., la ASEAN, India, Taiwán, Japón y Corea del Sur publicarán una serie de documentos que ponen de manifiesto los dilemas de la región y el despliegue de una nueva geopolítica que tiene en su núcleo la rivalidad entre una potencia emergente, Pekín, y una potencia hegemónica, Estados Unidos. Estos actores estatales mantienen diferentes puntos de vista sobre la relación regional de fuerzas, una diversidad que se

<sup>1</sup> Rachman, G. (2019). The Asian strategic order is dying [en línea], *Financial Times*. Disponible en: <https://www.ft.com/content/f4725b7e-b51e-11e9-8cb2-799a3a8cf37b>

<sup>2</sup> Mann, M. (1991). *Las fuentes del poder social*. Madrid, Alianza Editorial.

refleja en los enfoques realistas, liberales y constructivistas que explican prioridades e inquietudes.

El diálogo cuadrilateral de seguridad (Quad, por sus siglas en inglés) promovido por Estados Unidos, la política de actuación en oriente (*Act East Policy*) de India, los planes de Japón de asociación para infraestructuras de calidad (PQI, por sus siglas en inglés), el corredor económico Asia-África, las relaciones de «aliado dependiente» de Australia con Estados Unidos y las maniobras navales trilaterales de Malabar, entre otras, persiguen contener la creciente influencia china<sup>3</sup>. Los planes de China para aumentar su influencia a través de la Ruta Marítima de la Seda cuestionan el protagonismo convencional de Estados Unidos en la región, y el documento *Perspectivas de la ASEAN sobre el Indo-Pacífico de 2019*, ejemplo de aproximación constructivista, hace hincapié en un Indo-Pacífico inclusivo y basado en reglas.

La Unión Europea no permaneció ajena a estas transformaciones. Su incorporación al Indo-Pacífico supone una transición del «Europa no hace geopolítica» al desarrollo de una gran estrategia de acción exterior que, entre otros, incluye el *global gateway*. Este viraje, que arranca con la perspectiva estratégica de la Comisión Europea de 2019 y define a China como socio, competidor y rival sistémico, recibió un impulso abrupto con la pandemia de covid-19 y la invasión rusa de Ucrania. Ambos acontecimientos afectaron la percepción vigente de China, en especial cuando la respuesta de Pekín a la guerra en Ucrania se interpretó como un apoyo tácito<sup>4</sup>.

Otros puntos de inflexión de la UE son la Brújula Estratégica y la Estrategia de la Unión Europea para la Cooperación en la Región Indopacífica de 2021. Si el enfoque inicial proponía a la UE como una «tercera vía» alejada de la competencia entre grandes potencias, con el tiempo ha abandonado esta postura y se ha alineado con las recomendaciones de Washington. El reajuste quedó manifiesto con la llegada de Joe Biden a la Casa Blanca, momento en el que la UE suspendió el Acuerdo Global de Inversiones negociado previamente con China, lo que marcó un nuevo distanciamiento estratégico.

---

<sup>3</sup> Josukutty, A. y Sabina Lobo, J. (eds.). (2024). *The New World Politics of the Indo-Pacific: Perceptions, Policies and Interests*. Londres, Taylor & Francis Group.

<sup>4</sup> Sabanadze, N., Vasselier, A. y Wiegand, G. (2024). *China-Russia alignment: a threat to Europe's security* [en línea]. MERICS. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://merics.org/en/report/china-russia-alignment-threat-europes-security>

Como resultado, la Unión Europea ha iniciado una etapa de colaboración con los llamados «países afines» del Indo-Pacífico, una reagrupación de intereses económicos, ideológicos y políticos centrada en la seguridad en la que participa junto con Estados Unidos, Japón, Corea del Sur, Australia, Nueva Zelanda, Filipinas e India.

En esta línea, las propuestas más recientes de la UE incluyen el proyecto de Mejora de la Cooperación en Seguridad en y con Asia (ESIWA, por sus siglas en inglés) y la asociación estratégica entre la UE y Japón. Sin embargo, al igual que otras economías, Europa enfrenta el complejo desafío de equilibrar las ventajas de comerciar con China con los inconvenientes en materia de seguridad. El enfoque de «reducción de riesgos» (*de-risking*) en la producción de tecnologías digitales choca con la dependencia de China para el suministro de minerales críticos, mientras que los controles de importación europeos generan represalias de Pekín. La interconexión de la globalización y la centralidad de China en las cadenas de producción dificultan la toma de decisiones, abriendo brechas entre los socios de la UE, cuyas opiniones y preferencias a menudo divergen.

Aunque la UE continúa definiendo a China como un socio, competidor y rival, en la práctica cada vez es menos un socio y más un rival.

Este artículo analiza las principales tendencias y acontecimientos en el Indo-Pacífico con un enfoque especial en los aspectos económicos y de seguridad que moldean las relaciones entre los actores clave de la región. El estudio se centrará en las principales potencias económicas: Estados Unidos, China, India, Japón y Corea del Sur. Además, incluirá menciones a Corea del Norte y Filipinas debido a los riesgos que caracterizan sus contextos de seguridad.

## 2. Estados Unidos, continuidad y ruptura

«EE. UU. es una potencia del Indo-Pacífico». Con esta afirmación lacónica y contundente comienza la estrategia para el Indo-Pacífico aprobada por la Administración Biden en 2022. Efectivamente, parte de EE. UU. se encuentra en el en el océano Pacífico —la costa oeste, las islas Hawái y Alaska al norte—. Además, cuenta con una amplia presencia en la región como potencia hegemónica. Washington ha firmado once tratados de

seguridad y defensa, la mayoría de carácter bilateral (con Corea del Sur, Filipinas, Tailandia, Japón, Australia y Nueva Zelanda), pero también colectivos, como el Quad, AUKUS, la Alianza de los Cinco Ojos, y el Tratado de Defensa Colectiva del Sudeste Asiático. Sumado a ello, tiene bases militares en Japón, Corea del Sur, Guam, Hawái y Alaska. Cuenta con presencia militar regular en Filipinas, Singapur, Australia y las Islas Marshall, y colaboración militar en rotación con Indonesia, Papúa Nueva Guinea, Timor Oriental, Nueva Zelanda y Tailandia.

Estados Unidos dio un giro significativo en su política exterior hacia Asia bajo la Administración Obama, con el célebre *pivot to Asia*. El cambio estratégico fue articulado por Hillary Clinton, quien identificó al Asia-Pacífico como una región vital para Estados Unidos. Durante el mandato de Donald Trump se publicó la estrategia para el Indo-Pacífico de 2017. La estrategia de seguridad nacional definió igualmente al Indo-Pacífico como la región de mayor interés estratégico para EE. UU.

La Administración Trump fue más allá y señaló a China como una amenaza para los objetivos norteamericanos. En este sentido, el discurso del vicepresidente Mike Pence en el 2018 en el Hudson Institute<sup>5</sup> marcó un punto de inflexión. Pence acusó a Xi Jinping de interferir en la política interna de EE. UU. y expuso los principales argumentos que comparten demócratas y republicanos hacia China: Pekín intenta cambiar el orden internacional a su favor y con la militarización del mar de China Meridional y el elevado incremento del gasto militar busca expulsar a EE. UU. del Pacífico Occidental e impedir que acuda en ayuda de sus aliados. En general existe el temor de que la política de dominio comercial de China sea una estrategia soterrada para afirmarse como poder hegemónico en otros ámbitos. En seguridad preocupa la agresividad con la que Pekín ha hecho valer sus reivindicaciones sobre territorios disputados en la India, en el mar de China Meridional y en el mar de China Oriental. A este diagnóstico hay que añadir otros episodios recientes, el pacto de «amistad sin límites» entre China y Rusia semanas antes de la invasión de Ucrania, el incumplimiento de los compromisos adquiridos en la reunificación de Hong Kong, la intrusión de un supuesto globo de espionaje chino en 2023 y el devastador hackeo *Salt Typhoon* al sistema de

---

<sup>5</sup> Pence, M. (2018). *Vice President Mike Pence's Remarks on the Administration's Policy Towards China* [en línea]. Hudson Institute. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.hudson.org/events/1610-vice-president-mike-pence-s-remarks-on-the-administration-s-policy-towards-china102018>

telecomunicaciones norteamericano en diciembre del año pasado que ha disparado las alarmas sobre la amenaza cibernética y la vulnerabilidad digital de Estados Unidos.

## 2.1. La estrategia norteamericana del Indo-Pacífico

Las inquietudes que todo lo anterior provocó fueron recogidas en las sucesivas estrategias del Indo-Pacífico, la estrategia de seguridad nacional, el concepto estratégico de la OTAN, el AUKUS, el Quad, así como en sus acuerdos bilaterales y trilaterales de seguridad con los países del Indo-Pacífico.

La *Estrategia del Indo-Pacífico* de 2022 reconoce que «los intereses estadounidenses solo pueden avanzar si anclamos firmemente a los Estados Unidos en el Indo-Pacífico y fortalecemos la región misma, junto con nuestros aliados y socios más cercanos». El documento evita una aproximación confrontativa con China y reconoce la necesidad de colaborar en áreas de común provecho, como el cambio climático y la no-proliferación nuclear.

El plan de acción incluye, entre otros, liderar un Marco Económico del Indo-Pacífico para la Prosperidad (*Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity, IPEF*); reforzar la capacidad disuasoria frente a las agresiones de China hacia EE. UU. y sus aliados, incluido el estrecho de Taiwán<sup>6</sup>; fortalecer la Asociación de Países del Sudeste Asiático (ASEAN); apoyar el ascenso continuado de la India y su liderazgo regional; hacer operativo el Quad y ampliar la cooperación entre EE. UU, Japón y Corea del Sur. La propuesta cuenta con varias herramientas muy precisas: la Iniciativa de Disuasión del Pacífico, la Iniciativa de Seguridad Marítima y la alianza del AUKUS. En este marco, y durante la Administración Biden, se han adoptado las siguientes medidas:

- Avance en las negociaciones del Marco Económico Indo-Pacífico para la Prosperidad (IPEF) 2022. El IPEF es un proyecto lanzado por el presidente Biden que podría ser una alternativa al Trans-Pacific Partnership (TPP) negociado por Barack Obama y posteriormente rechazado por Trump. Son miembros catorce países de la región del Indo-Pacífico junto con EE. UU. Tiene

---

<sup>6</sup> Sobre Taiwán, el presidente Biden ha declarado en varias ocasiones que Estados Unidos defenderá la integridad territorial de la isla si Pekín la invade, pero simultáneamente afirmaba que Washington respeta lo acordado con China, es decir, ha mantenido política tradicional hacia Taiwán de «ambigüedad estratégica».

como objetivo fomentar un crecimiento económico sostenible e inclusivo y promover la resiliencia de las cadenas de producción. Sectores críticos cuestionan la falta de contenidos y medidas concretas.

- Anuncio del corredor económico India-Oriente Próximo-Europa (IMEC, por sus siglas en inglés) durante la cumbre del G20 en Delhi. El MoU fue firmado por Arabia Saudí, la Unión Europea, India, Emiratos Árabes Unidos (EAU), Francia, Alemania, Italia y Estados Unidos. El proyecto de infraestructuras físicas y digitales conectará los EAU con Israel a través de Arabia Saudí y Jordania. El IMEC surge como contrapeso de EE. UU. a la Iniciativa de la Franja y la Ruta (*Belt and Road Initiative*, BRI) de China y su creciente influencia diplomática en la región, y enlaza con el objetivo de Estados Unidos de estabilizar Oriente Medio y mantener el impulso de los Acuerdos de Abraham entre Israel y los países árabes<sup>7</sup>.
- Celebración de la cumbre especial EE. UU.-ASEAN.
- Profundización de la cooperación trilateral entre Estados Unidos, Japón y la República de Corea con la Cumbre Trilateral de Líderes en Camp David en agosto de 2023.
- Puesta en marcha de la Red de Inversiones del Quad (*Quad Investors Network*) para fomentar la coinversión en tecnologías críticas, y la Asociación Indo-Pacífica para el Conocimiento del Dominio Marítimo (*Indo-Pacific Partnership for Maritime Domain Awareness*, IPMDA).
- Puesta en marcha la iniciativa Socios en el Pacífico Azul (2022) junto con Australia, Japón, Nueva Zelanda y el Reino Unido para apoyar las prioridades económicas y de seguridad entre las islas-nación del Pacífico.
- Realización del primer ejercicio naval conjunto de EE. UU. y la Unión Europea frente a la costa de Omán.
- Fortalecimiento de la cooperación trilateral con Japón y Filipinas.
- Ascenso de las relaciones bilaterales con Vietnam e Indonesia al nivel de asociación estratégica integral.

---

<sup>7</sup> Rizzi, A. (2024). The infinite connection: How to make the India-Middle East-Europe economic corridor happen [en línea]. *ECFR*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://ecfr.eu/publication/the-infinite-connection-how-to-make-the-india-middle-east-europe-economic-corridor-happen/>

- La cumbre de la OTAN de Madrid en el 2022 acogió por primera vez a los jefes de Estado y Gobierno de Australia, Japón, República de Corea y Nueva Zelanda. La OTAN, en su concepto estratégico del 2022, afirmó que los socios trabajarán conjuntamente «para hacer frente a los desafíos sistemáticos que presenta el Partido Comunista Chino a la seguridad euroatlántica».
- La Asociación para la Seguridad de los Minerales (MSP por sus siglas en inglés)<sup>8</sup>, dirigida a reforzar las cadenas de suministro de minerales críticos que garanticen la resiliencia de las cadenas de producción. A pesar de no ser un proyecto estrictamente del Indo-Pacífico, los principales socios de EE. UU. en la región forman parte de él.
- El AUKUS (Australia, Reino Unido y Estados Unidos), el pacto trilateral de cooperación militar formalizado en septiembre de 2021.

En el plano económico, la Administración Biden ha avanzado la política de aranceles y limitación de la dependencia de China de Trump, un proceso que oscila entre el *derisking* (minimizar los riesgos), el *friendshoring* (la colaboración con «naciones amigas») y el desacople. No obstante, todavía no queda claro cuál será el nivel de desvinculación buscado ni los principios que articulan las medidas.

En agosto de 2024, se aprobó la ley de chips para mejorar la industria de semiconductores, y la ley de reducción de la inflación (IRA, en sus siglas en inglés). El *friendshoring* ha extendido el embargo más allá de Estados Unidos. Holanda y Japón firmaron acuerdos para restringir la exportación de maquinaria de fabricación de semiconductores a China. La desvinculación tecnológica se está ampliando. En septiembre del año pasado, la Cámara de Representantes aprobó la ley de bioseguridad, una legislación destinada a desacoplarse estratégicamente de China en el área de la biotecnología. Estas semanas se debate la conveniencia de prohibir ciertas aplicaciones como Tiktok y, en septiembre del año pasado, la Administración Biden propuso una norma que prohíbe

---

<sup>8</sup> MSP es una iniciativa para reforzar las cadenas de suministro de minerales críticos y garantizar que los minerales críticos se produzcan, procesen y reciclen de acuerdo con los estándares ambientales, sociales y de gobierno corporativo. El MSP está compuesto por catorce países y la UE: Australia, Canadá, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, India, Italia, Japón, Noruega, Corea del Sur, Suecia, Reino Unido, Estados Unidos y la Unión Europea.

la venta de automóviles chinos en EE. UU. y su importación por terceras vías, como México o Hungría.

En suma, en los últimos años, hemos sido testigos de un avance sostenido en la implementación de las políticas norteamericanas orientadas hacia la región del Indo-Pacífico, un esfuerzo claramente documentado en diversas publicaciones oficiales. Tanto demócratas como republicanos coinciden en la importancia de contrarrestar ciertos aspectos de la participación china en la economía global. Sin embargo, esta estrategia no está exenta de riesgos significativos que incluyen la potencial subida de precios y su repercusión en la inflación, la complejidad de desvincular las tecnologías chinas de sectores críticos de la economía norteamericana y el efecto perturbador en un sistema tan interdependiente como lo es la economía globalizada.

La reciente victoria electoral de Donald Trump designa el inicio de una nueva etapa en una situación global cargada de incertidumbre. Por un lado, existe un amplio consenso bipartidista que anticipa una política de continuidad y profundización en la estrategia del Indo-Pacífico concebida como un ambicioso esfuerzo de integración regional con proyecciones de impacto a nivel global<sup>9</sup>. Sin embargo, Trump representa una ruptura con las formas y la diplomacia de los demócratas, lo que plantea serios interrogantes. Durante el primer mandato, el presidente implementó una política de presión sobre aliados clave como Japón, Corea del Sur y Taiwán al exigirles un aumento significativo en sus presupuestos de defensa. Su regreso podría implicar políticas similares o incluso más severas. Sin embargo, como resaltó no hace mucho el secretario de Estado, Marco Rubio, en un artículo publicado en *Nikkei Asia*, Estados Unidos no está en condiciones de enfrentar por sí solo las ambiciones de Pekín, por lo que necesitará reforzar y preservar las relaciones con sus aliados apostando por una cooperación que permita equilibrar la balanza de poder en la región.

Las decisiones relativas al gabinete presidencial reflejan una clara orientación hacia una postura más confrontativa frente a China. Figuras clave como el consejero de Seguridad Nacional, Mike Waltz, el secretario de Estado, Marco Rubio, y el secretario de Defensa, Pete Hegseth —todos ellos reconocidos «halcones» en temas relacionados con China y firmes defensores de India—,

---

<sup>9</sup> Borreguero, E. (2024). Asia, a la espera de Trump 2.0 [en línea]. *El País*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://elpais.com/opinion/2024-12-02/asia-a-la-espera-de-trump-20.html>

auguran un endurecimiento de la rivalidad con Pekín a favor de la India. Trump por su parte, ha amenazado reiteradamente con utilizar las tarifas arancelarias como arma de presión y negociación, pero dado su carácter contradictorio e impredecible, resulta difícil adelantar escenarios.

En cualquier caso, el éxito de la estrategia norteamericana dependerá de su capacidad para navegar las complejidades de una economía global interconectada, compaginar el proteccionismo del *America First* de Trump con el fortalecimiento de las coaliciones y gestionar los riesgos inherentes a una política exterior cada vez más polarizada.

### 3. China, el Indo-Pacífico con características chinas

Para los analistas y dirigentes chinos<sup>10</sup> el concepto de Indo-Pacífico desplaza el valor estratégico de Asia-Pacífico hacia el océano Índico, un cambio que beneficia a la India por gozar de una ubicación privilegiada. También reconocen que dada la centralidad del océano Índico en las rutas de transporte marítimo, India y China intensificarán su competencia estratégica. En general, consideran que las planificaciones de las democracias liberales para el «Indo-Pacífico» tienen como objetivo reforzar el poder de Estados Unidos y contener la expansión de China. Por ello, la visión del Indo-Pacífico fue rechazada por Pekín, cuyo ministro de Asuntos Exteriores, Wang Yi, sentenció en el 2018 que la idea terminaría desapareciendo «como la espuma en el mar».

No obstante, Pekín tiene desde hace más de una década una estrategia propia del Indo-Pacífico: la Ruta Marítima de la Seda para el siglo XXI, que forma parte de la Iniciativa de la Franja y la Ruta presentada por Xi Jinping en 2013 para impulsar el comercio y la conectividad entre Asia, Europa y África.

#### 3.1. La estrategia de Xi Jinping para el Indo-Pacífico

Según la web oficial<sup>11</sup>, la Ruta Marítima de la Seda abarca una visión de dos océanos conectados que unan «la ASEAN, Asia

<sup>10</sup> Elliot, S. J. (2024). Chinese Perspectives on the “Indo-Pacific” as a Geostrategic Construct [en línea]. *National Bureau of Asian Research*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://strategicspace.nbr.org/chinese-perspectives-on-the-indo-pacific-as-a-geostrategic-construct/>

<sup>11</sup> Ver: Belt and Road Portal, disponible en: <https://eng.yidaiyilu.gov.cn/project>

Meridional, Asia Occidental, África Septentrional y Europa», y una asociación para el mar de China Meridional y los océanos Pacífico e Índico. Consta de tres «corredores económicos azules», incluido el de «China-océano Índico-África-mar Mediterráneo». Tal y como afirma el analista australiano Rory Medcalf<sup>12</sup>, la BRI es el «Indo-Pacífico con características chinas». El proyecto se ha convertido en uno de los pilares de las relaciones internacionales de Pekín junto con el Made in China 2025 y el Global China Initiative. Asociados al mismo se encuentran instituciones como el Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras.

La Iniciativa de la Franja y la Ruta es una estrategia diseñada para abordar las prioridades y metas del PCCh. De cara al comercio, permite esquivar el «dilema de Malaca»<sup>13</sup> y proteger las líneas marítimas por las que transitan las exportaciones, y otorga control sobre instalaciones críticas como los puertos. En el plano político, la BRI facilita la ampliación de la influencia china mediante la creación de una «comunidad de amigos».

Gran parte de los objetivos de la BRI se han alcanzado. En la región del Indo-Pacífico, China ha desarrollado un poder naval de aguas profundas, la mayor fuerza de combate marítimo del mundo<sup>14</sup>, y ha establecido una presencia militar en Yibuti, cerca de las bases que tienen Francia, Estados Unidos y Japón. Asimismo, ha formado una constelación de puertos que controla, total o parcialmente, a través de la adquisición de participaciones<sup>15</sup>. Las inversiones portuarias a lo largo de la Ruta de la Seda Marítima otorgan a China un anclaje en puntos de gran valor geoestratégico, como el puerto de Hambantota, en Sri Lanka, a solo 400 kilómetros de distancia de la India; el de Gwadar en Pakistán, próximo al estrecho de Hormuz, y la mencionada base naval de Yibuti, situada en el punto de entrada del canal de Suez. Otros equipamientos portuarios clave incluyen instalaciones en Myanmar, Camboya, Brunéi, Tailandia y Tanzania.

<sup>12</sup> Medcalf, R. (2019). The Indo-Pacific with Chinese characteristics [en línea]. *Politique Étrangère*, 3, pp. 49-61. Disponible en: <https://shs.cairn.info/journal-politique-etrangere-2019-3-page-49?lang=en>

<sup>13</sup> La excesiva dependencia del estrecho de Malaca para el tránsito de importaciones de gas y petróleo y, en general, para el traslado de mercancías hacia Europa y África.

<sup>14</sup> Palmer, A., Carroll, H. y Velázquez, N. (2024). *Unpacking China's Naval Buildup* [en línea]. Center for Strategic & International Studies. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.csis.org/analysis/unpacking-chinas-naval-buildup>

<sup>15</sup> Zongyuan Z. (2024). *Tracking China's Control of Overseas Ports* [en línea]. Council of Foreign Relations. [consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.cfr.org/tracker/china-overseas-ports>

Sin embargo, la proximidad de estos emplazamientos a las fronteras de países como la India genera preocupación. Existe el temor de que puedan tener un uso dual, es decir, ser empleadas tanto para fines comerciales como militares en un determinado escenario.

La Iniciativa de la Franja y la Ruta ejemplifica el elemento diferencial de la estrategia de construcción de poder del Partido Comunista Chino (PCCh): la diplomacia comercial. La presencia hegemónica de EE. UU. como potencia militar signataria del mayor número de tratados de defensa limitaba la posibilidad de Pekín para competir con Washington en este terreno. Como afirma la politóloga Oriana Skylar Mastro, Estados Unidos «se quedó con todos los buenos aliados»<sup>16</sup> (China solo ha firmado un acuerdo de defensa mutua con Corea del Norte). Por ello el PCCh buscó alternativas inexploradas y encontró un espacio de oportunidad en los acuerdos económicos y las asociaciones estratégicas integrales. La Iniciativa de la Franja y la Ruta ha permitido canalizar los propósitos del PCCh y mejorar la seguridad económica de Pekín. Actualmente, China es la principal economía exportadora del mundo, el mayor acreedor global y el principal socio comercial de más de ciento veinte países. Domina el comercio marítimo

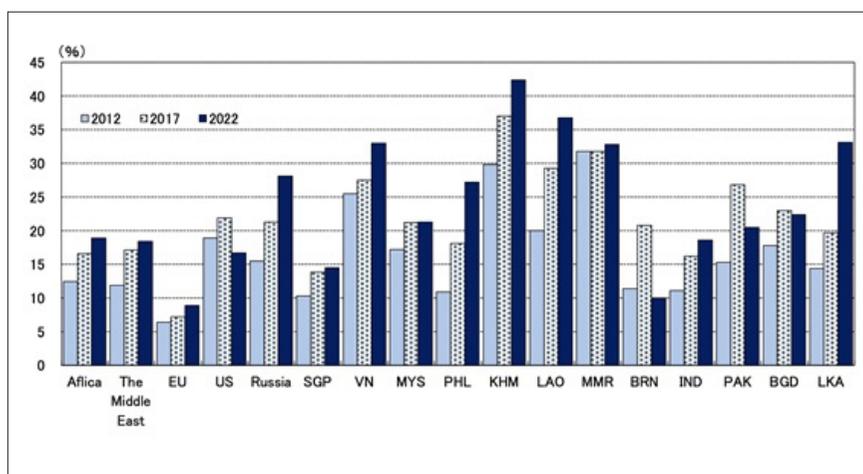


Figura 1. Evolución de la cuota china de sus importaciones totales.  
Fuente: Japan Center for Economic Research

<sup>16</sup> Rachman, G. (2024). China's great power strategy [en línea]. *Financial Times*. [Consulta: 2025]. Disponible en: [https://www.ft.com/content/bcc32b19-2eac-434a-af2c-82f58903eead?utm\\_source=chatgpt.com](https://www.ft.com/content/bcc32b19-2eac-434a-af2c-82f58903eead?utm_source=chatgpt.com)

en términos de volumen, la actividad de construcción naval y la creación y propiedad de puertos en todo el mundo<sup>17</sup>. Durante la última década, China se ha convertido en un importante socio y proveedor de asistencia y préstamos a las naciones insulares del Pacífico, entre las que destacan las Islas Salomón, con las que firmó un pacto de seguridad en 2022, para la preocupación de Estados Unidos y Australia.

La expansión de la BRI ha trascendido los límites oficiales iniciales y ha llegado hasta América Latina y el Caribe, donde veintidós países han firmado la Iniciativa de la Franja y la Ruta de China. A pesar de que el alcance de la BRI se ha desacelerado por la pandemia y la ralentización de la economía china, la apertura el pasado mes de diciembre del megapuerto de Chancay, en Perú, muestra la continuidad del proyecto. A la luz del discurso de Xi Jinping ante el tercer foro del BRI, analizado por el *think tank* Merics, se puede deducir que en el futuro la iniciativa se orientará hacia la energía verde y los equipos de telecomunicaciones<sup>18</sup>, y se expandirá por los países del llamado sur global, libres de las restricciones que imponen los mercados de EE. UU. y sus aliados.

El BRI responde a la visión de Xi, «el sueño chino de rejuvenecimiento nacional» (2013), una narrativa que pone un énfasis especial en el progreso de la ciencia, la tecnología y la innovación, con la Ruta de la Seda digital como dimensión tecnológica. Para el tecnonacionalismo que encarna la visión de Xi, la innovación constituye una prioridad para garantizar la seguridad nacional y el liderazgo económico y político mundial<sup>19</sup>. Según las conclusiones del experto Tai Ming Cheung, el desarrollo de tecnologías críticas tiene especial repercusión en la región que nos concierne<sup>20</sup>. En su obra *Innovar para dominar*, el autor destaca que el Estado

---

<sup>17</sup> Runde, F. D., Hardman, A. y Bonin, C. (2024). Responding to China's Growing Influence in Ports of the Global South [en línea]. *Center for Strategic & International Studies*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.csis.org/analysis/responding-chinas-growing-influence-ports-global-south>

<sup>18</sup> Banach, C. y Gunter, J. (2023). How the BRI is shaping global trade and what to expect from the initiative in its second decade [en línea]. *MERICs*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://merics.org/en/tracker/how-bri-shaping-global-trade-and-what-expect-initiative-its-second-decade>

<sup>19</sup> Atkinson, R. D. (2024). China Is Rapidly Becoming a Leading Innovator in Advanced Industries [en línea]. *ITIF*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://itif.org/publications/2024/09/16/china-is-rapidly-becoming-a-leading-innovator-in-advanced-industries/>

<sup>20</sup> Cheung, T. M. (2022). *Innovate to Dominate: The Rise of the Chinese Techno-Security State*. Cornell University Press.

de seguridad tecnológica chino persigue la fusión integral de la seguridad civil con la nacional. Actualmente, China avanza en la transición hacia un modelo de innovación autóctona para convertir al país en una potencia de innovación autosuficiente que lidere el mundo, meta que logrará a lo largo de la década de 2020 y principios de 2030 de acuerdo con los planes oficiales —en particular, el programa Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI) 2030 y el Plan de Desarrollo Científico y Tecnológico (PML) a Mediano y Largo Plazo 2021-2035. Por último, señala el cambio de un enfoque realista defensivo centrado en el desarrollo económico y con un perfil internacional bajo a otro ofensivo que maximice una seguridad de suma cero en la región de Asia-Pacífico y en los nuevos dominios tecnológicos, como el cibernético y el espacio ultraterrestre. Todo ello está en línea con el fuerte aumento de la inversión militar y la estrategia de seguridad nacional.

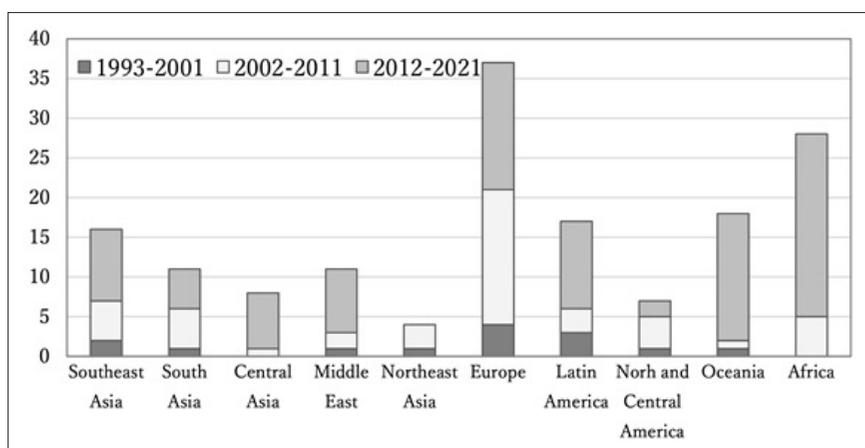


Figura 2. Evolución del número de asociaciones concluidas y mejoradas de China. Fuente: Japan Center for Economic Research

La estrategia del PCCh de convertir al país en un poder global económico sirve al principio de preservación de la estabilidad social, objetivo prioritario del libro blanco de *La defensa nacional de China en la Nueva Era*<sup>21</sup>. Esta estabilidad depende del crecimiento económico sostenido que, a su vez, proporciona al PCCh la base de la legitimidad necesaria para gobernar sin sobresaltos domésticos. Ante la desaceleración de la economía china de los

<sup>21</sup> Ver: [https://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/201907/24/content\\_WS5d3941ddc6d08408f502283d.html](https://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/201907/24/content_WS5d3941ddc6d08408f502283d.html)

últimos dos años, junto con otros factores como el declive demográfico, se abre un escenario de riesgo e incertidumbre.

En 2024, a pesar de la recesión económica, el presupuesto de defensa aumentó y alcanzó los 1665 billones de yuanes (236 000 millones de dólares), un incremento nominal de más del 7 % en el trigésimo año consecutivo de incrementos. Aunque como proporción del PIB (1,27 %) el presupuesto chino es inferior a la media mundial del 1,8 % y al objetivo tradicional del 2 % de la OTAN, la cifra es significativamente mayor a la del resto de cada uno de los países asiáticos, que se calcula que gastaron en su conjunto 298 000 millones de dólares<sup>22</sup>.

Junto con la estabilidad social, el libro blanco hace hincapié en la preservación de la soberanía nacional, la integridad territorial y los derechos marítimos e internacionales de China como pilares de la seguridad nacional. El documento señala a Estados Unidos como responsable de intensificar la competencia entre las principales potencias. Aunque reconoce la existencia de disputas marítimas y territoriales, evita concretar detalles y se limita a declarar que «las islas del mar Meridional de China y las Islas Diaoyu son partes inalienables del territorio chino». Asimismo, reafirma el derecho de China a ejercer soberanía sobre estas áreas mediante la construcción de infraestructuras y el despliegue de capacidades defensivas tanto en el mar Meridional como en el mar Oriental. En relación con Taiwán, sostiene que se busca una reunificación pacífica, aunque deja claro que «no se renuncia al uso de la fuerza» y se reserva la opción de tomar «todas las medidas necesarias».

En 2025, convendrá prestar atención a estos aspectos, especialmente si se tiene en cuenta que en los últimos años Pekín ha intentado legitimar sus reclamaciones de soberanía marítima mediante una política expansiva. En el 2023 y el 2024, se ha producido un incremento notable de la hostilidad del Ejército Popular de Liberación (EPL) en aguas de la «primera cadena de islas»<sup>23</sup>, el grupo de islas frente a la costa de Asia Oriental que va desde el archipiélago de Japón pasando por Taiwán y las islas de Filipinas

---

<sup>22</sup> McGerty, F. (2024). Asian defence spending grows, China's grows more [en línea]. *IISS*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.iiss.org/online-analysis/military-balance/2024/05/asian-defence-spending-grows-chinas-grows-more/>

<sup>23</sup> Sharp, A. (2024). China's 3-pronged maritime threat rattles Japan, Philippines and Taiwan [en línea]. *Nikkei Asia*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://asia.nikkei.com/Spotlight/Asia-Insight/China-s-3-pronged-maritime-threat-rattles-Japan-Philippines-and-Taiwan>

hasta el archipiélago malayo, y que China considera su primera línea de defensa.

En Taiwán, las fuerzas aéreas y navales del EPL han aumentado la frecuencia e intensidad de operaciones militares alrededor de la isla, justificadas en respuesta a lo que considera provocaciones de Taiwán y EE. UU. En el 2024, a los pocos días de la elección del presidente Lai Chingte, al que Pekín tacha de «separatista peligroso», las fuerzas armadas chinas realizaron, a modo de castigo, los ejercicios de simulacro de guerra «espada conjunta 2024A». La práctica, afirma el *think tank* australiano The Jamestown Foundation<sup>24</sup>, se desarrolló en nueve lugares y supone una escalada significativa al incluir, por primera vez, las islas de altamar. También demuestra la continuidad de la RPC de emplear tácticas de «zona gris», acciones coercitivas que permanecen por debajo del umbral de un conflicto armado, pero que permiten escalar y desescalar operaciones militares sin desencadenar un conflicto a gran escala. La segunda parte de los simulacros de guerra «espada conjunta 2024B» tuvo lugar en octubre. Taiwán, por su parte, ha aumentado el presupuesto de defensa y ha elevado su capacidad militar.

Las tensiones entre China y Filipinas en el mar de China Meridional se han endurecido con el incremento de enfrentamientos violentos en el Second Thomas Shoal, el bajío que se encuentra ubicado en la zona económica exclusiva (ZEE) de Filipinas y sobre el que China, según dictaminó la Corte Permanente de Arbitraje de La Haya, carece de derechos. El pasado año, Filipinas adoptó la nueva estrategia de dar a conocer los enfrentamientos difundiendo videos de las agresiones de la Guardia Costera china e invitando a periodistas internacionales a bordo de sus naves. El secretario de Defensa de Filipinas, Gilbert Teodoro, afirmó que China se ha convertido en una «amenaza existencial» en el mar de China Meridional.

La elección de Ferdinand Marcos Jr. como presidente en 2022 supuso un punto de inflexión en las relaciones sino-filipinas. Marcos Jr. se distanció de las medidas adoptadas por su predecesor, Rodrigo Duterte, de acercamiento amistoso con Pekín y ha reforzado las relaciones con EE. UU. y sus aliados para desarrollar una arquitectura de seguridad regional conjunta.

---

<sup>24</sup> Yu, C. C. (2024). Joint Sword-2024A: Blockades and Gray Zone Tactics [en línea]. *China brief volume*, 24(15). [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://jamestown.org/program/joint-sword-2024a-blockades-and-gray-zone-tactics/>

En el 2023, el Gobierno de Filipinas anunció que ampliaba el Acuerdo de Cooperación en Defensa Mejorada (*Enhanced Defense Cooperation Agreement*, EDCA) que proporciona a EE. UU. acceso a las instalaciones militares filipinas a cuatro nuevas bases. Asimismo, firmó un acuerdo para compartir información militar clasificada de inteligencia, el *General Security of Military Information Agreement* (GSOMIA). Otras medidas de colaboración en defensa han sido la participación de Filipinas en cumbres y ejercicios minilaterales, como la primera cumbre Japón-Filipinas-EE. UU. del 2024 o la primera reunión de ministros de Defensa de Australia-Japón-Filipinas-República de Corea-Estados Unidos en noviembre.

Por su parte, China introdujo en junio nuevas regulaciones que otorgan a su Guardia Costera una amplia autoridad para utilizar la fuerza contra actores extranjeros por «allanamiento» en los territorios del mar de China Meridional que reclama y que incluyen las ZEE de otros países, entre ellos Filipinas<sup>25</sup>.

Para resumir, en los últimos años se ha desarrollado un ciclo dinámico de correlación de fuerzas que se alimentan mutuamente: por una parte, Washington ha estrechado las alianzas con sus socios asiáticos y, por otra, Pekín ha exhibido músculo y ha intentado cambiar de forma unilateral el *statu quo* en territorios y aguas disputados, lo que ha llevado a los países afectados, como la India, Australia, Japón, Filipinas y Corea del Sur (también Taiwán) a aumentar sus presupuestos de defensa, forjar nuevas coaliciones y estrechar relaciones con EE. UU. Esta dinámica continuará a lo largo del 2025.

Otro aspecto que se debe tener en cuenta será la influencia de la economía china sobre los movimientos externos de Pekín. Para el analista Medcalf, la asertividad de China se explica más como una debilidad que como una prueba de su fuerza. Pekín, al borde de una tormenta perfecta de dificultades nacionales (economía ralentizada, aspiraciones de la población frustradas, desigualdad, problemas medioambientales, envejecimiento de la población), estaría intentando asegurarse una serie de ganancias globales mientras pueda. Otras hipótesis plantean la posibilidad de que, frente a las turbulencias domésticas, el PCCh refuerce las posiciones nacionalistas y de enfrentamiento con otros países o con

---

<sup>25</sup> Legarda, H. et al. (2024). China Security and Risk Tracker [en línea]. MERICS. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://merics.org/en/tracker/merics-china-security-and-risk-tracker-022024>

Taiwán, o que, por el contrario, evite desviar los recursos y la atención hacia conflictos externos que producirían un desgaste innecesario para poder hacer frente a la crisis interna. En cualquier caso, a la vista de la acumulación de tensiones y la intensificación de la actividad militar en la «primera cadena de islas», existe un riesgo real de que la situación derive por accidente en una escalada, con la posibilidad de involucrar a Estados Unidos y otras potencias.

#### 4. India, entre la dependencia y la autonomía

La India goza de una posición geoestratégica privilegiada en el Indo-Pacífico, la de una cuña continental inserta en el océano Índico desde donde conecta con el mar Arábigo al oeste y con la bahía de Bengala y el mar de Andamán al este. Por otra parte, las islas indias de Andamán, Nicobar y Laquedivas aportan una proyección de poder que se extiende más allá del subcontinente. En la actualidad, el 95 % del comercio internacional de la India en volumen y más del 70 % en valor circulan por estas aguas. No obstante, el ascendente del océano Índico sobre la India no es un fenómeno nuevo, tal como recuerda el historiador y diplomático indio K. M. Panikkar, quien escribió: «una verdadera apreciación de las fuerzas históricas de la India demostrará, más allá de toda duda, que quien quiera que controle el océano Índico tiene a la India a su merced<sup>26</sup>», lo que indicaría el renovado interés de India por su entorno marítimo.

En consecuencia, el Indo-Pacífico adquirió una nueva relevancia en la geopolítica india después de que el primer ministro Narendra Modi asumiera el cargo en 2014.

##### 4.1. La estrategia de Narendra Modi para el Indo-Pacífico

Las prioridades del Gobierno de Narendra Modi para la India se pueden resumir en tres ejes: posicionar al país como una potencia mundial de acuerdo con su peso económico y demográfico, responder al auge de China y preservar la autonomía estratégica. Oficialmente, la India no tiene aliados —el Gobierno nunca ha utilizado ese término—, lo que le permite ejercer una

---

<sup>26</sup> Purushothaman, U. (2024). India's interests and strategies in the Indo-Pacific. En: C, A. J., & Lobo, J. S. (Eds.). (2024). *The new world politics of the Indo-Pacific: Perceptions, policies and interests*. Taylor & Francis Group.

política exterior multilateral, así como mantener buenas relaciones con países antagonistas entre sí, tal que Israel e Irán o Rusia y Estados Unidos. Esto no le ha impedido una praxis de acuerdos que apuntan a una política de acercamiento con instituciones y países socios, entre los que destacan la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) y EE. UU. a través de la visión estratégica conjunta para Asia-Pacífico y el océano Índico (2015), el Diálogo de Seguridad Cuadrilátero (Quad) y el Acuerdo de Cooperación Nuclear Civil (2008).

En estos tres ejes, el Indo-Pacífico juega un papel decisivo que se proyecta en la política exterior india y que, tal y como señala el ministro de exteriores S. Jaishankar, despliega una estrategia en círculos concéntricos que van desde la infraestructura marítima nacional hasta el espacio marítimo más allá de las aguas de la India y su inmediata vecindad insular<sup>27</sup>. De acuerdo con estos objetivos, en 2015 la Armada elaboró una estrategia marítima de la India y llevó a cabo una ampliación de las «áreas de interés marítimo» a todo el océano Pacífico occidental y sudoccidental<sup>28</sup>. En 2019, el Ministerio de Relaciones Exteriores creó una nueva división del Indo-Pacífico, y la partida del presupuesto de defensa destinada a la Marina ha aumentado de un 14 % en 2021-2022 a un 20 % en 2023-2024<sup>29</sup>. Un esfuerzo incremental para un país que, como afirma director de la Society for Policy Studies, Uday Bashkar<sup>30</sup>, después de China es el segundo en la región y cuenta con una proyección para ser una potencia marítima, un objetivo que todavía es aspiracional.

Junto con los objetivos oceánicos mencionados, el Indo-Pacífico representa un escenario de competencia con una China ascendente que Delhi ve como un hegemon regional. El recelo hacia Pekín no ha hecho sino aumentar con su presencia en la proximidad de India a través de la Iniciativa de la Franja y la Ruta, que cuenta con el corredor económico China-Pakistán e instalaciones militares y comerciales en los puertos de Gwadar en Pakistán, Hambantota en Sri Lanka y Chittagong en Bangladesh. El denominado «collar de perlas» que cerca la India.

---

<sup>27</sup> Jaishankar, S. (2022). *The India Way*. Harpers Collins, p. 186.

<sup>28</sup> *Ibidem*.

<sup>29</sup> Según el European Parliamentary Research Service.

<sup>30</sup> Baskhar, U. (2025). Atmanirbhar at sea [en línea]. *The Indian Express*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://indianexpress.com/article/opinion/columns/atmanirbhar-at-sea-9783372/>

Las estrategias indias del Indo-Pacífico se han reforzado en los últimos años a través la participación de la India en el Quad<sup>31</sup>, la realización de ejercicios marítimos conjuntos y la *Act East Policy*, la política de conectividad entre las regiones del noreste de la India y el Sudeste Asiático.

El foro del Quad aporta una matriz de relaciones bilaterales y minilaterales. En estado de hibernación desde su creación en el 2007, celebró su primera cumbre de jefes de Estado en 2021, al finalizar la pandemia de covid-19. La India y Estados Unidos acercaron posiciones para incluir el intercambio de inteligencia en tiempo real y fomentar capacidades militares en el Indo-Pacífico. En 2022, lanzaron la Iniciativa de Tecnologías Críticas y Emergentes, destinada a fomentar la cooperación en la industria de defensa, fabricar motores a reacción en la India y crear cadenas de suministro de semiconductores alternativas a las de China.

Nueva Delhi ha avanzado sus objetivos geopolíticos marítimos a través de la diplomacia naval con las visitas de la Armada de la India a la región del Indo-Pacífico, que han aumentado en número y alcance, una herramienta que utiliza tanto para asentar las asociaciones marítimas como para enviar indirectamente mensajes disuasorios a Pekín. Si entre 2011 y 2021 la Armada de la India visitó 72 países extranjeros, entre 2023 y 2024 fueron más de 50 puertos externos<sup>32</sup>. En 2023 participó en un ejercicio conjunto con siete Armadas de la ASEAN en el mar de China Meridional, a lo que siguió una declaración conjunta con Filipinas en la que pedía a China que respetara el derecho internacional en sus reclamaciones territoriales.

Aparte de esto, la India ha llevado a cabo su primer ejercicio naval con la Unión Europea en el 2023 en el golfo de Guinea, con buques de Italia, Francia y España. Estas operaciones tienen una relevancia menor que, no obstante, poseen un valor simbólico que no conviene deseñar. Lo mismo ocurre con el ejercicio de asociación marítima (*Maritime Partnership Exercise*, MPX) llevado a cabo en septiembre de 2023 entre el buque de la Armada de la India (INS)

<sup>31</sup> Saran, S. y Pant, H. V. (2024). *Two Decades of the Quad: Diplomacy and Cooperation in the Indo-Pacific* [en línea]. ORF. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.orfonline.org/research/two-decades-of-the-quad-diplomacy-and-cooperation-in-the-indo-pacific>

<sup>32</sup> Deshpande, S. (2024). Increased deployment, joint exercises, foreign training & faster aid — Indian Navy's growing footprint [en línea]. *The Print*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://theprint.in/defence/indian-navys-growing-footprint-foreign-deployment-training-allied-personnel-backyard-aid/2154505/>

Sumedha y el buque de la Armada española (ESPS) Meteoro, y el de la fragata de la Armada de la India INS Tabar con el patrullero de la Armada española Atalaya, ambos en el mar Mediterráneo.

#### 4.2. Rivalidad con China

Las discrepancias entre la India y China son una cuestión que, con frecuencia, queda fuera del foco de atención mediático. Incluso la posición pública del PCCh suele relativizar la importancia del país vecino, con una actitud de cierto desdén. Esto no deja de sorprender, pues es un hecho conocido que el PCCh no puede permitirse obviar la relevancia de la India, el único país de la región que puede contrarrestar su poder y hacer frente a su hegemonía, en especial si se tiene en cuenta que, como afirma R. Kaplan, «mientras que China busca expandir su influencia verticalmente, es decir, llegando hacia el sur hasta las cálidas aguas del océano Índico, India busca expandir su influencia horizontalmente, llegando hacia el este y el oeste hasta los fronteras de la India británica de la época victoriana, paralelas al océano Índico»; es decir, sus respectivas ambiciones se cruzan y están destinados a encontrarse de frente. La India, por su parte, reconoce la excepcionalidad de la problemática con la potencia vecina, tal como reflejan las últimas palabras del ministro de Exteriores indio, Jaishankar: «La India tiene un *problema especial con China* que va más allá y por encima del *problema general de China* del mundo»<sup>33</sup>. En la actualidad, el Ejército indio es el único que mantiene combates cuerpo a cuerpo con soldados chinos, lo que da lugar a bajas de heridos y muertos.

#### 4.3. Disputas territoriales

La India, al igual que EE. UU. y la UE, mantiene un doble vínculo con Pekín por las necesidades de seguridad nacional y de crecimiento económico separado en compartimentos estancos, aunque cada vez menos.

Desde que, en 1962, China y la India libraron una guerra unilateral en la cordillera del Karakórum que le costó a la India vastas extensiones de tierra, las disputas sobre la frontera continúan. A

---

<sup>33</sup> Express News Service. (2024). India has a special China problem above world's general China problem: Jaishankar [en línea]. *The Indian Express*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://indianexpress.com/article/india/state-ties-china-calls-investments-from-scrutinised-jaishankar-9543086/>

pesar de que los dos países nunca han acordado una demarcación formal, conocen los límites que patrullan sus ejércitos. Otras querellas que los enfrentan incluyen la reclamación de China sobre los 90 000 km<sup>2</sup> del estado más nororiental de la India, Arunachal Pradesh, al que Pekín denomina «Tíbet del Sur», así como la disputa por la meseta de Doklam, ubicada en Bután. Por otro lado, China disfruta de una ventaja estratégica significativa sobre la India al dominar la geopolítica del agua, ya que los principales ríos que abastecen al norte de la India, el Brahmaputra y el Indo, tienen su origen en los glaciares del Tíbet. Este control sobre los recursos hídricos otorga a Pekín un poder considerable frente a sus vecinos, como se ha evidenciado por la inquietud que ha generado en Nueva Delhi la decisión adoptada por Pekín de construir la presa hidroeléctrica más grande del mundo en el curso tibetano del río Brahmaputra.

En los últimos años, los enfrentamientos fronterizos entre los dos ejércitos se han activado en tres tramos.

- En 2017, ingenieros del ejército chino se adentraron en la meseta de Doklam para construir una carretera. Tras coordinarse con las autoridades butanesas, los soldados indios del otro lado de la frontera intervinieron y detuvieron en seco las maniobras chinas. Este territorio tiene una importancia vital para la India, dado que se encuentra muy próximo al estrecho corredor de Siliguri, conocido como el «cuello de pollo», un enlace que conecta los siete estados nororientales de la India con el subcontinente.
- En mayo de 2020, en plena pandemia de covid-19, miles de guardas fronterizos del Ejército Popular de Liberación chino cruzaron la línea de control real (LAC), que separa ambos países por el tramo de la frontera de la cordillera del Karakórum y se adentraron en múltiples áreas del lado indio en la región de Ladakh, capturando territorio a lo largo de cinco puntos separados. Cuando sus fuerzas armadas intentaron frenar el avance del EPL, se produjo un enfrentamiento de una violencia inusual que causó la muerte de veinte soldados indios y un número indeterminado de chinos, las primeras muertes en combate en la frontera sino-india desde 1975<sup>34</sup>. En el 2024, Pekín y Nueva

---

<sup>34</sup> Shukla, A. (2024). Disengagement at the border [en línea]. *Business Standard*. [Consulta: 2025]. Disponible en: [https://www.business-standard.com/opinion/columns/india-china-signal-progress-on-ladakh-dispute-but-key-questions-remain-124103101144\\_1.html](https://www.business-standard.com/opinion/columns/india-china-signal-progress-on-ladakh-dispute-but-key-questions-remain-124103101144_1.html)

Delhi han entablado un diálogo diplomático para abordar la cuestión, ahora bien, mientras la India no recupere el *statu quo* que tenía antes de abril del 2020 —por ahora difícil de prever—, no habrá un regreso a la normalidad. El ministro de Exteriores indio, Jaishankar, lo resaltó en unas declaraciones: «el estado de las fronteras determinará el estado de las relaciones».

- En diciembre de 2022, cientos de soldados del EPL chino, armados con bates con púas y otras armas premodernas<sup>35</sup>, intentaron desalojar un puesto del Ejército indio en el estado de Arunachal Pradesh, lo que dio como resultado un enfrentamiento feroz que se saldó con 34 soldados indios heridos.

En estos casos, el EPL recurre a la táctica de las «zonas grises» y a la conocida como «loncheado del salchichón» (*salami slicing*), una política de avanzar la ocupación de territorio dando pequeños pasos que cambian los hechos sobre el terreno de manera gradual y que aplica con éxito en otros territorios como el mar de China Meridional, el mar de China Oriental, en la zona de las islas Senkaku/Diaoyu y en Taiwán<sup>36</sup>.

Existe una aprensión adicional: la modernización del arsenal nuclear de China con el mayor despliegue en cantidad y diversidad de armas nucleares hasta la fecha, en consonancia con el objetivo del libro blanco de defensa de mejorar la competencia del Ejército Popular de Liberación en todos los dominios de la guerra —terrestre, aéreo, marítimo, espacial, contraespacial, electrónico, ciberespacial y nuclear<sup>37</sup>—.

El Instituto Internacional de Investigación para la Paz de Estocolmo (SIPRI por sus siglas en inglés) informó que en enero del 2024 China tenía un arsenal estimado de unas 500 cabezas nucleares<sup>38</sup>, cantidad que el Pentágono actualiza a 600 para diciembre

---

<sup>35</sup> Los acuerdos entre India y China para patrullar la línea de control real no permiten a los soldados llevar armas de fuego a fin de evitar una escalada de violencia.

<sup>36</sup> Krishnan, A. (2024). Shivshankar Menon and Ashok Kantha on the Border Agreement and the Future of the India-China Relationship [en línea]. *The India China Newsletter*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://indiachina.substack.com/p/shivshankar-menon-and-ashok-kantha>

<sup>37</sup> Padhan, S. D. (2024). Growing nuclear arsenal of People's Republic of China: Implications for India [en línea]. *The Times of India*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://timesofindia.indiatimes.com/blogs/ChanakyaCode/growing-nuclear-arsenal-of-peoples-republic-of-china-implications-for-india/>

<sup>38</sup> Kristensen, H. M. y Korda, M. (2024). World nuclear forces. En: SIPRI Yearbook (2024). [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.sipri.org/sites/default/files/YB24%2007%20WNF.pdf>

del 2024. Esta cifra, que el SIPRI prevé que aumentará en los próximos diez años, supone el triple de la que posee la India —174 cabezas—, que se encuentra casi a la par que Pakistán, con 170 cabezas. Asimismo, algunas proyecciones sugieren que China podría potencialmente desplegar al menos tantos misiles balísticos intercontinentales como Rusia o Estados Unidos en ese periodo, si bien la reserva total de cabezas nucleares sigue siendo menor que la de cualquiera de esos Estados.

La estrategia nuclear de la India se ha ocupado tradicionalmente de Pakistán, aunque fue China la que impulsó a la India a desarrollar su propio arsenal nuclear después de la derrota de 1962 y de que Pekín detonase su primera bomba atómica en 1964. Del mismo modo, «fue China, y no la alianza militar de Pakistán con Estados Unidos, como se suele creer, la que llevó la Guerra Fría a las puertas de India»<sup>39</sup>, apunta la analista Tanvi Madan. China y la India suscriben el principio de no dar el primer paso en su utilización (*no first use*, NFU) mientras que Pakistán mantiene una política de «primer uso, pero como último recurso».

En Delhi, señala el *think tank* Observatory Research Foundation<sup>40</sup>, preocupa que China esté preparando un rearme más agresivo para competir con EE. UU. Los documentos de los últimos años de defensa de China omiten cualquier referencia al NFU, y su modernización nuclear no tiene lugar en un limbo, sino en unas circunstancias que incluyen la proliferación de Corea del Norte, la guerra de Ucrania, la negativa Pekín a que India entre en el Grupo de Suministradores Nucleares y un aumento de las tensiones transfronterizas. ¿Cuál es el objetivo de este aumento en la capacidad nuclear? ¿La anexión de Taiwán? ¿Configurar un orden internacional acorde con sus objetivos nacionales que implique a los países del mar de China Meridional y del océano Índico?

El interrogante lleva a los analistas indios a proponer una revisión de su doctrina nuclear, la negación del NFU para las naciones enemigas o incluso la formación de un acuerdo similar al AUKUS. Esta es la propuesta de Ashley Tellis, autor de *Striking Asymmetries. South Asia's new nuke symmetry*. Para Tellis, la

<sup>39</sup> Madan, T. (2020). *Fateful Triangle. How China Shaped US-India relations during the Cold War*. Penguin Books.

<sup>40</sup> Mohan, P. (2023). China's Nuclear Ambitions, the Implications for India, and the Future of Global Disarmament [en línea]. *ORF*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.orfonline.org/research/china-s-nuclear-ambitions-the-implications-for-india-and-the-future-of-global-disarmament>

superioridad nuclear de China sobre la India es tan pronunciada que esta debería firmar un pacto con Estados Unidos y Francia similar al de AUKUS: el INFRUS.

#### 4.4. Acercamiento a las democracias de Asia y Occidente

A raíz de los enfrentamientos con China, la India decidió desempeñar un papel más activo y buscar estrechar vínculos con Estados Unidos y otros regímenes democráticos de Occidente y Asia. Entre estos destaca la relación con Japón, el socio más importante de India en Asia. India también ha reforzado su participación en el Quad y en la Asociación de la Cuenca del Océano Índico (IORA).

En su tercer mandato, Modi está adoptando una postura más firme con respecto a Pekín, aproximándose a ámbitos que el PCCh considera propios. En 2024 solicitó al presidente taiwanés, Lai Ching-te, colaborar en la fabricación conjunta de semiconductores. Ese año, la India entregó misiles de crucero BrahMos a Filipinas. La India también está desarrollando vínculos en materia de defensa con España gracias a la adquisición de 56 aviones y un convenio entre Airbus y Tata Advanced Systems que establece la fabricación de dieciséis aeronaves en España, y el resto en la India. Con esta medida inaugura su primera fábrica de aviones militares dirigida por una empresa del sector privado, lo que, por otra parte, a largo plazo le permitirá reducir su dependencia de las importaciones de Rusia.

#### 4.5. Seguridad económica

Las relaciones económicas con China se encuentran condicionadas por dos factores de peso: la India es el mayor receptor de subvenciones del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, con sede en Pekín, y la balanza comercial entre ambos países ha evolucionado hacia una creciente asimetría a favor de Pekín, con un déficit comercial de más de 85 000 millones de dólares<sup>41</sup>. Por otra parte, la mayoría de los bienes importados de China son bienes de capital y materias primas que la industria india utiliza para

---

<sup>41</sup> T. P. (2024). India has highest trade deficit with China, but gap narrowing: Goyal [en línea]. *The Economic Times*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://economic-times.indiatimes.com/news/economy/foreign-trade/india-has-highest-trade-deficit-with-china-but-gap-narrowing-goyal/articleshow/112041552.cms>

fabricar productos terminados que luego exporta. Esta dependencia impacta en dos sectores clave de la economía india como la industria farmacéutica y el sector de la electrónica y las telecomunicaciones, fundamentales para la transformación hacia una sociedad digital. Consciente de la vulnerabilidad que implican las inversiones chinas, el Gobierno indio tomó medidas para frenarlas después de la pandemia. Sin embargo, tras las elecciones del 2024, el número de voces influyentes, incluido el Ministerio de Finanzas, que reivindican abrir las puertas a las inversiones chinas aumentó.

En suma, en su interacción con China la India se encuentra atrapada en el dilema de elegir entre el imperativo de garantizar el crecimiento económico y el de hacer frente a las amenazas a su soberanía territorial. En 2025, el Gobierno tendrá que ponderar si puede equilibrar estas tendencias antagónicas, si apostará por un *derisking* o avanzará en dirección al *decoupling*.

En este dilema hay un factor de peso que se debe considerar. Como se ha visto, la economía india se está beneficiando a gran escala de la estrategia norteamericana de diversificar fuera de China. Desde de la pandemia, la India tiene un incremento creciente de inversión extranjera directa. Si expande el alcance de la relación bilateral con China —afirman los analistas Harsh Pant y Kalpit Mankikar<sup>42</sup>—, podría socavar la idea de la India como baluarte contra el expansionismo de Pekín y pondría en riesgo las propuestas que la incluyen en la reconstrucción de cadenas de suministro alternativas.

Al mismo tiempo, si se tiene en cuenta que las tensiones en la frontera sino-india han aumentado y que los dos países están desarrollando infraestructuras a lo largo de los tramos de valor estratégico de la frontera con la finalidad de apoyar un mejor despliegue de tropas, es muy probable que continúe esta dinámica.

## 5. Japón, avance por la senda de Abe

Hasta los años noventa, la política exterior de Japón se caracterizó por una diplomacia de bajo perfil y muy dependiente del paraguas de seguridad de EE. UU. Esta aproximación cambió con el auge de China tras su ingreso en la Organización Mundial del Comercio

---

<sup>42</sup> Pant, H. V. y Mankikar, K. A. (2024). The Fatal Flaw in India's China Strategy: Economic Dependence Will Make New Delhi Forever Vulnerable to Beijing [en línea]. *Foreign Affairs*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/india/fatal-flaw-indias-china-strategy>

en 2001. En ese momento, Japón se encontraba en un periodo de estancamiento económico y se empezaban a notar los efectos del crecimiento económico de China en su influencia regional.

Una figura central en la nueva visión estratégica de Japón fue Shinzo Abe<sup>43</sup>. El primer ministro adoptó un enfoque para las relaciones internacionales que definió como «diplomacia proactiva», centrada en la defensa de los valores democráticos y el Estado de derecho. El carácter «proactivo» contrastaba con el anterior «pacifismo pasivo» que parecía resultar ineficaz frente a Pekín. Su estrategia incluyó el fortalecimiento de la capacidad defensiva de Japón en respuesta al aumento del de China y la profundización de las alianzas con países que compartían valores y metas estratégicas, como EE. UU. y la India<sup>44</sup>. Esta visión cuajó en el Quad y en el nuevo concepto del Indo-Pacífico promovido por Abe. De igual forma, reinterpreto el artículo 9 de la Constitución japonesa ampliando la definición de legítima defensa para incluir la defensa colectiva, lo que permite a Japón colaborar militarmente con otros países fuera de su territorio. En este marco, Japón ha estrechado relaciones con la India, Australia y Corea del Sur, con acuerdos como el Japan-India Strategic and Global Partnership y el Memorandum de Cooperación en Defensa con Australia, además de alianzas trilaterales con EE. UU.

### 5.1. Estrategias y documentos clave con Kishida

Después del asesinato de Abe en 2022, el Gobierno de Fumio Kishida aprobó la Estrategia de Seguridad Nacional (NSS), la Estrategia de Defensa Nacional (NDS) y el Programa de Fortalecimiento de la Defensa. Estos documentos destacan la alianza con EE. UU. como el eje central de la defensa nacional y la estabilidad regional. También reflejan un enfoque más realista al considerar la posibilidad de que Japón se enfrente a agresiones militares directas<sup>45</sup>.

<sup>43</sup> Kiglics, B. (2021). Japan's Asia-Pacific Diplomacy in the Twenty-First Century: Empty Rhetoric or a New Paradigm? En: Patman, R. G., Köllner, P y Kiglics, B. (eds.). (2021). *From Asia-Pacific to Indo-Pacific: Diplomacy in a Contested Region*. Springer Singapore.

<sup>44</sup> Japón se encuentra bajo el paraguas de seguridad de EE. UU. por el «U.S.-Japan Mutual Security Treaty signed in 1951 ensures U.S protection to Japan in the event of an attack, enabling Japan to concentrate on its economic growth while depending on U.S. military support».

<sup>45</sup> Tsuneo, W. (2023). What's New in Japan's Three Strategic Documents? [en línea]. *Center for Strategic & International Studies*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.csis.org/analysis/whats-new-japans-three-strategic-documents>

Los textos reconocen la invasión rusa de Ucrania como una violación de las normas internacionales y advierten de posibles actos similares en Asia oriental. Asimismo, critican las actividades de China en el mar de China Meridional, su alianza estratégica con Rusia y las incursiones en las islas Senkaku.

En este sentido, 2024 destacó por una serie de incidentes sin precedentes en los espacios aéreo y marítimo de Japón<sup>46</sup>. En agosto, un avión chino Y-9 de inteligencia militar penetró en la zona de identificación de defensa aérea japonesa. En septiembre, el portaaviones chino Liaoning, acompañado por dos destructores, apareció frente a Okinawa y entró en la zona contigua a las aguas territoriales de Japón. En noviembre, 27 aviones militares de Rusia y China realizaron vuelos conjuntos cerca de Japón y, en diciembre, un submarino ruso fue detectado navegando entre las islas Yonaguni e Iriomote.

## 5.2. Relación económica y disputas con China

La relación de Japón con China se caracteriza por un doble vínculo de interdependencia económica y rivalidad estratégica que se ha intensificado en los últimos años. Aunque sus respectivas economías están integradas a través del comercio y la inversión —China es el principal socio comercial de Japón, con inversiones directas chinas que alcanzaron más de 1 billón de yenes en 2022, un aumento del 4,4 % respecto a 2021<sup>47</sup>—, también compiten por la soberanía de las islas Senkaku/Diaoyu. Además, China ha desarrollado de manera unilateral el yacimiento de gas Shirakaba en zonas disputadas y ha establecido una zona de identificación de defensa aérea (ADIZ por sus siglas en inglés) que cubre las islas en disputa y se superpone con la ADIZ de Japón en la región<sup>48</sup>.

## 5.3. Acciones estratégicas de Japón

En 2024, Japón ha reforzado su seguridad mediante las siguientes iniciativas:

<sup>46</sup> Nikkei (2024). Infographic: How Chinese and Russians intrude into Japan's territory [en línea]. *Nikkei*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://asia.nikkei.com/Politics/Defense/Infographic-How-Chinese-and-Russians-intrude-into-Japan-s-territory>

<sup>47</sup> Divya, A. (2024). China-Japan Relations at a Crossroads Amid Strategic Challenges [en línea]. *The Diplomat*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://thediplomat.com/2024/08/china-japan-relations-at-a-crossroads-amid-strategic-challenges/>

<sup>48</sup> Kiglics, B. *Op. cit.*

- Fortalecimiento de la alianza con EE. UU., incluyendo el acercamiento a Corea del Sur.
- Alineación con las restricciones tecnológicas estadounidenses mediante límites en la exportación de veintidós tipos de equipos de producción de semiconductores.
- Encuentros bilaterales de alto nivel, como el Comité Consultivo de Seguridad EE. UU.-Japón (2+2) de enero de 2023<sup>49</sup>.

Estas medidas consolidan la posición de Japón como un actor estratégico clave en Asia en respuesta a la creciente presión geopolítica de China y Rusia.

## 6. Las dos Coreas

Desde el fracaso del intento diplomático de Washington en 2019 para eliminar el programa nuclear de Corea del Norte, las relaciones entre las dos Coreas han entrado en una vertiginosa espiral descendiente. Los acuerdos de cooperación se han detenido mientras Pyongyang intenta reestablecer una dinámica de fuerza que es respondida por Seúl con medidas defensivas.

En 2022, la República Popular Democrática de Corea (RPDC) adoptó una doctrina de ofensiva nuclear que incluía la amenaza de emplear armas nucleares de modo preventivo en caso de peligrar la supervivencia del régimen. Aunque es cuestionable que Pyongyang cumpla sus advertencias debido a la asimetría militar con EE. UU., estas declaraciones —y las siguientes— han elevado la tensión a cotas alarmantes. En enero de 2024, Kim Jong-un abandonó el objetivo oficial de reunificación y propuso declarar a Corea del Sur como «enemigo principal» de la RPDC, lo que abrió la posibilidad de «incorporar» la República de Corea por la fuerza. En octubre del mismo año, Kim comunicó que podría usar armas nucleares contra Corea del Sur y EE. UU., a los que acusó de escalar tensiones con su cooperación militar. Ese mes, Pyongyang inauguró una planta para producir uranio apto para armamento.

En paralelo, la cooperación entre la RPDC y Rusia ha ascendido a la categoría de «asociación estratégica integral» en virtud el acuerdo firmado en junio de 2024, lo que ha generado inquietud por una potencial transferencia de tecnología nuclear rusa a cambio de armas norcoreanas. Miles de soldados norcoreanos se

<sup>49</sup> Ver: <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/3265559/joint-statement-of-the-2023-usjapan-security-consultative-committee-22/>

unieron a Rusia en la guerra en Ucrania, lo que consolidó la colaboración militar. Pekín, molesto por el acercamiento, organizó una cumbre trilateral en mayo de 2024 con Corea del Sur y Japón. Sin embargo, y dado que Corea del Norte depende estrechamente de Pekín, analistas como Lee Hee-ok y Sungmin Cho argumentan que las intimidaciones de Pyongyang serían una forma de llamar la atención de China para asegurar su apoyo. Esta opción no está exenta de riesgos. En caso de sentirse acorralado, el régimen norcoreano podría generar una crisis externa atacando a Corea del Sur, lo que forzaría a China a intervenir.

### 6.1. Corea del Sur

La estrategia militar de Corea del Sur ha evolucionado en los últimos años hacia una postura más ofensiva. El libro blanco de defensa de 2022 define a Corea del Norte como enemigo y justifica este cambio por la necesidad de maximizar la capacidad disuasoria frente a las crecientes provocaciones nucleares de Pyongyang. Esta estrategia incluye capacidades de ataque preventivo y represalias inmediatas.

En 2023, el nuevo ministro de Defensa, Shin Won-sik, sintetizó esta postura con el acrónimo «PISU» (*Punish Immediately, Strongly, and Until the end*). Además, Seúl ha fortalecido sus alianzas con países que comparten valores democráticos y rechazan políticas autoritarias, como EE. UU., Japón, Australia y la India. Por ello resultó tan extraordinario el autogolpe fallido del presidente Yoon Suk-Yol, del que se puede constatar una tendencia al alza en las democracias del riesgo del auge del personalismo en los dirigentes<sup>50</sup>.

### 6.2. Acercamiento Japón-Corea del Sur

Colaboraciones trilaterales y avances recientes:

- Seguridad económica y tecnológica. Seúl, Tokio y Washington firmaron en 2024 el *Trilateral Economic Security Partnership*, centrado en cadenas de suministro de semiconductores, energía limpia y ciberseguridad. También colaboran en tecnología

---

<sup>50</sup> Borreguero, E. (2024). Corea del Sur, un autogolpe fallido [en línea]. *El País*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://elpais.com/opinion/2024-12-07/corea-del-sur-un-autogolpe-fallido.html>

avanzada, inteligencia artificial y minerales críticos para diversificar su dependencia de China.

- Seguridad militar. En julio de 2024, los tres países firmaron el *Memorandum of Cooperation of the Trilateral Security Cooperation Framework* (TSCF) por el que se institucionalizaba su compromiso en defensa. De igual forma, han trabajado en la agrupación de radares para compartir datos en tiempo real sobre actividades de misiles de Corea del Norte.
- Relaciones institucionales. Desde 2024 se han llevado a cabo diálogos en seguridad, economía y tecnología, como el tercer diálogo trilateral de seguridad económica en Busan, Corea del Sur. Estas colaboraciones reflejan una creciente convergencia estratégica para contrarrestar la influencia de China, Corea del Norte y Rusia en la región. A pesar de los avances, persisten desafíos en las relaciones trilaterales:
  - Tensiones históricas. El contencioso entre Corea del Sur y Japón por los crímenes de guerra de la Segunda Guerra Mundial sigue siendo un punto sensible no resuelto.
  - La caída del partido gobernante People Power Party tras el fallido autogolpe de Yoon en 2024 y la victoria del Democratic Party, crítico de la política exterior de Yoon, podrían afectar la cooperación trilateral.

## 7. Conclusión

Estados Unidos, bajo la presidencia de Joe Biden, ha materializado su estrategia del Indo-Pacífico libre y abierto mediante la integración de sus aliados tradicionales y nuevos socios, el establecimiento de redes de colaboración y la construcción de una convergencia estratégica a la que, en mayor o menor grado, se han sumado Japón, Corea del Sur, Australia, Filipinas y la India bajo la percepción compartida de la amenaza china.

La estrategia norteamericana ha hecho avanzar los vínculos de seguridad con el AUKUS, el Quad, los acuerdos bilaterales con Filipinas y Japón, y los acercamientos trilaterales, pero también introduce la variable económica con programas como el Marco Económico del Indo-Pacífico para la Prosperidad, que busca ser una alternativa para el desafío que supone un doble vínculo con China. Es decir, se revierte la separación de los ámbitos de seguridad y economía del ya antiguo «orden Kissinger», se reintegran

y securitizan las cuatro esferas de poder y se avanza hacia un desacople selectivo-bifurcación todavía incierto.

China, por su parte, ha continuado ampliando el ramal marítimo de la Ruta de la Seda que, según datos del Consejo de Estado de la República Popular China (RPC), ha llegado a 117 puertos de 43 países<sup>51</sup> y ha afianzado su dominio en los puertos de ultramar, en especial en el sur global. Al igual que Estados Unidos, está ampliando el enfoque de su política exterior a otros dominios que, en este caso, van más allá de las preocupaciones económicas y energéticas y se adentran en la política y la seguridad, con un incremento notable de sus capacidades militares en todos los ámbitos de la guerra, además de poner en práctica una política exterior ofensiva para respaldar sus reclamaciones marítimas.

Por lo tanto, el Indo-Pacífico se consolida como un espacio estratégico de competencia regional. Así las cosas, desde una perspectiva más amplia, el Indo-Pacífico adquiere una dimensión global al vincularse con el corredor económico India-Oriente Medio-Europa. Este corredor, diseñado para reforzar la conectividad entre Asia, Europa y el Golfo, tiene el potencial de reconfigurar las rutas comerciales y energéticas al establecer un contrapeso directo a la Iniciativa de la Franja y la Ruta liderada por China. En este contexto, junto con los acuerdos de Abraham, Estados Unidos, la India y la Unión Europea emergen como una herramienta clave para alterar los equilibrios de poder en Eurasia, al fortalecer las relaciones entre Israel y los países del Golfo mientras debilitan las alianzas de China, Rusia, Pakistán e Irán.

De igual modo, si se tiene en cuenta el impacto de conflictos abiertos como las guerras en Ucrania y Gaza y las disputas en el mar de China Meridional y el estrecho de Taiwán, donde Pekín busca consolidar su control estratégico sobre rutas marítimas esenciales, se aprecia cómo unos y otros, conflictos y proyectos estratégicos, forman parte de una pugna más amplia por la hegemonía global, donde el dominio del *rimland* —según el concepto de Nicholas Spykman— se vuelve fundamental. El control de estas regiones periféricas no solo determina la proyección de poder de las grandes potencias, sino que también redefine las dinámicas de influencia del sistema internacional.

---

<sup>51</sup> China Daily. (2023). The Belt and Road Initiative: A Key Pillar of the Global Community of Shared Future [en línea]. *China Daily*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://global.chinadaily.com.cn/a/202310/11/WS6525de2ba31090682a5e7d01.html>



## Capítulo sexto

### Oriente Medio ante los proyectos de reconfiguración en 2025

*Haizam Amirah Fernández, Rosa Meneses*

#### Resumen

Oriente Medio asiste a un nuevo ciclo de cambios, recomposición y realineamientos en medio de conflictos de envergadura que han traspasado algunas de las líneas rojas existentes. Por primera vez, Irán e Israel se han atacado mutuamente desde sus propios territorios. La ofensiva israelí sobre Gaza y Líbano ha descabezado a Hamás y Hezbolá. El desmoronamiento de la dictadura de los Asad en Siria abre una etapa trascendental con ramificaciones en toda la zona. La combinación de todos estos acontecimientos ha ahondado el debilitamiento de Irán y el ocaso del llamado «eje de la resistencia». El retorno de Donald Trump a la Casa Blanca afectará profundamente a un Oriente Medio que está viviendo una reorganización de los equilibrios de poder regionales. Es previsible que el nuevo presidente mantenga el fuerte apoyo de EE. UU. a las políticas del Gobierno israelí, pero su enfoque transaccional augura mayores sacudidas en el tablero regional.

#### Palabras clave

Oriente Medio, Gaza, Israel, Palestina, Líbano, Irán, Siria, Estados Unidos, Donald Trump, Acuerdos de Abraham, Hamás, Hezbolá

## The Middle East facing reconfiguration projects in 2025

### Abstract

*The Middle East is witnessing a new cycle of change, recombination and realignment amid major conflicts that have crossed some of the existing red lines. For the first time, Iran and Israel have attacked each other from within their own territories. Israel's offensive on Gaza and Lebanon has decimated Hamas and Hezbollah leadership. The collapse of the Assad dictatorship in Syria opens a momentous phase with ramifications throughout the region. The combination of all these events has deepened Iran's weakening and the decline of the so-called Axis of Resistance. Donald Trump's return to the White House will profoundly affect the Middle East, which is undergoing a reshuffling of regional power balances. The new president is likely to maintain strong US support for the Israeli government's policies, but his transactional approach portends further shake-ups on the regional chessboard.*

### Keywords

*Middle East, Gaza, Israel, Palestine, Lebanon, Iran, Syria, United States, Donald Trump, Abraham Accords, Hamas, Hezbollah.*

## 1. Introducción

En medio del proceso de conflictos y recomposición regional que sufre Oriente Medio desde octubre de 2023 ha surgido la tesis de que un nuevo orden regional dominado por Israel solo puede significar reconducir la región hacia una realidad político-social más estable, pacífica y sostenible. Sin embargo, la capacidad de Israel de forzar cambios a través de la fuerza militar bruta, el desmoronamiento del autodenominado «eje de la resistencia» tras la caída del régimen de Bashar al-Asad en Siria y los duros golpes asestados a Hamás y Hezbolá no pueden identificarse con una promesa de un «nuevo Oriente Medio» del que se haya desterrado el conflicto, desactivado la cuestión palestina y modificado definitivamente las dinámicas en los equilibrios de poder.

El regreso de Donald Trump a la presidencia de EE. UU. y las dinámicas regionales desde el ataque de Hamás contra Israel del 7 de octubre de 2023 hacen pensar en un escenario desfavorable, intervencionista y con enormes sacudidas. Sin embargo, el presidente republicano se enfrenta a un Oriente Medio sensiblemente diferente al que se encontró en su anterior mandato. La principal incógnita es cómo reaccionará Teherán al colapso de su alianza estratégica del «eje de la resistencia». El régimen se juega su propia supervivencia más que nunca desde el ascenso de la República Islámica en 1979. La caída del dictador sirio Bashar al-Asad, quien fuera el principal aliado árabe de Teherán, abre la puerta a un terremoto político que se dejará sentir en toda la región y más allá. Mientras Siria y Líbano recomponen sus equilibrios de poder al margen de la influencia iraní, los países árabes del Golfo continúan avanzando en su cohesión interna al tiempo que reestructuran sus dinámicas de desafección a Occidente y de acercamiento al sur global, acentuadas por la guerra de Gaza.

## 2. Oriente Medio en 2024, un año de líneas rojas dinamitadas

El ataque del 7 de octubre de 2023 perpetrado por Hamás contra Israel desató una respuesta bélica sin precedentes contra Gaza que se prolongó durante todo 2024. La guerra ha provocado una onda expansiva de consecuencias regionales, algunas de las cuales irán revelándose a partir de este 2025 mientras otras se están incubando para ver la luz a largo plazo. El conflicto ha ido desequilibrando uno a uno los contrapesos de poder regional y ha dinamitado importantes líneas rojas. Además, ha evidenciado

a ojos de la comunidad internacional que el problema palestino sigue vigente y que los acuerdos de normalización entre Israel y algunos Estados árabes, forjados por la primera Administración de Donald Trump y que su sucesor, Joe Biden, siguió impulsando (Álvarez-Ossorio, 2024), no han marginado la cuestión palestina ni evitado un nuevo choque bélico.

## 2.1. Gaza-Israel y la incertidumbre de un alto el fuego

En vísperas de la ceremonia de inauguración de la segunda presidencia de Trump el 20 de enero de 2025, los esfuerzos de mediación consiguieron que Hamás e Israel aceptaran establecer un alto el fuego. Atrás quedaban quince meses de intentos fallidos de negociación con apenas un frágil y breve parón humanitario<sup>1</sup>. Fue precisamente ese *interregno* entre la Administración saliente y la entrante lo que facilitó presionar a las partes —sobre todo a Israel, la más reacia— para lograr el pacto. Donald Trump se atribuyó el mérito como una victoria diplomática nada más comenzar su nuevo mandato, pero, sin duda, su presión al primer ministro israelí, Benjamín Netanyahu, fue clave frente a la aquiescencia del presidente saliente Joe Biden. El demócrata no solo brindó apoyo político a la apuesta de Netanyahu por una guerra implacable y despiadada, sino que fue su principal suministrador de armamento. Con Biden, las negociaciones para un cese del fuego se habían convertido en una cortina de humo que permitía seguir a Israel con su campaña militar mientras EE. UU. vetaba hasta en cuatro ocasiones una resolución del Consejo de Seguridad de la ONU que impusiera un alto el fuego.

El gran desafío pronto fue convertir el alto el fuego en un acuerdo permanente y abordar las consecuencias de la guerra. Las más evidentes son los niveles de destrucción y muerte sin precedentes que han sembrado los bombardeos del ejército israelí contra la Franja de Gaza. Según el recuento oficial, hasta finales de febrero de 2025 hubo más de 47 000 gazatíes muertos en el conflicto —dos tercios mujeres y niños—, pero podría haber hasta un 40 % más según un estudio de *The Lancet* (Jamaluddine *et al.*, 2025). Los heridos y mutilados superan los 111 000; Gaza posee ya el triste récord de tener el mayor número de niños amputados

---

<sup>1</sup> Hubo una tregua temporal a finales de noviembre de 2023 que duró apenas siete días y en la que se liberaron 105 rehenes por parte de Hamás y 240 presos palestinos por parte de Israel. Pese a los intentos para prolongarla, el 1 de diciembre se reanudaron las hostilidades.

del mundo según la Agencia de la ONU para los Refugiados Palestinos (UNRWA)<sup>2</sup> y se ha forzado el desplazamiento de sus hogares de la práctica totalidad de la población (antes de la guerra, unos 2,2 millones de personas). Israel ha impedido todo este tiempo la entrada de ayuda básica en el territorio, en violación de las Convenciones de Ginebra, lo que ha provocado una catástrofe humanitaria en la que el hambre y las enfermedades se han cebado con la población civil palestina. Además, los ataques israelíes han causado la destrucción de más del 90 % de las viviendas, las infraestructuras vitales, los hospitales y los centros educativos de Gaza y han destruido ciudades enteras. El ejército israelí atacó sus escuelas e instalaciones, causando la muerte al menos a 272 de sus trabajadores y dejando más de 450 edificios destruidos.

Las acciones de Israel también han tenido el objetivo de erosionar como institución a la UNRWA. Netanyahu lleva años atacando su papel fundamental en la asistencia a la población con vistas a su desmantelamiento para, de este modo, acabar con la cuestión del derecho al retorno de los refugiados expulsados de sus hogares. En Gaza se ha vivido otro episodio de este acoso. El ejército atacó sus escuelas e instalaciones, dejando más de 450 edificios destruidos, y acusó al organismo de «emplear a terroristas de Hamás»<sup>3</sup>. Aunque Israel no presentó pruebas concluyentes para avalar sus denuncias, dieciséis países miembros de la ONU retiraron la financiación a la agencia, mientras que otros impusieron condiciones para entregarla, lo que supuso en la práctica la suspensión de unos 450 millones de dólares. El 28 de octubre

---

<sup>2</sup> Ver: UNRWA, Informe actualizado de la situación en Gaza. 9 de diciembre de 2024. Disponible en: <https://unrwa.es/actualidad/noticias/informe-actualizado-de-la-situacion-en-gaza-2>.

<sup>3</sup> El secretario general de la ONU y la UNRWA encargaron un informe independiente a un grupo de trabajo liderado por la exministra francesa de Exteriores Catherine Colonna, que investigó las alegaciones y publicó sus conclusiones el 20 de abril de 2024. Según el documento, las autoridades israelíes «no han aportado pruebas que demuestren sus afirmaciones de que un número significativo de empleados de la UNRWA son miembros de organizaciones terroristas». El informe concluyó que, a falta de una solución política al conflicto, UNRWA sigue siendo «fundamental» para garantizar asistencia vital y servicios sociales esenciales, especialmente en salud y educación, a los refugiados palestinos en Cisjordania, Gaza, Jordania, Líbano y Siria. El grupo de trabajo hizo recomendaciones para fortalecer la gobernanza del organismo y reformar las estrategias de prevención y supervisión de sus empleados. El informe completo, de 54 páginas, puede consultarse en [https://www.un.org/unispal/wp-content/uploads/2024/04/unrwa\\_independent\\_review\\_on\\_neutrality.pdf](https://www.un.org/unispal/wp-content/uploads/2024/04/unrwa_independent_review_on_neutrality.pdf)

de 2024, el Parlamento de Israel aprobó leyes para prohibir a la UNRWA operar directa o indirectamente en Israel y Palestina.

Este es el contexto en el que entró en vigor, el 19 de enero de 2025, el alto el fuego, el primer atisbo de esperanza en quince meses. Sin embargo, las dificultades para alcanzar el acuerdo se hicieron patentes desde el principio, ya que en el lado israelí su aceptación desató una crisis de gobierno, mientras que la desconfianza en el lado palestino era evidente. Además, solo mantener el alto el fuego implicaba seguir negociando para consolidarlo y salvar divergencias profundas entre las visiones e intereses de Israel, EE. UU. y los palestinos en un contexto diferente al de 2024, ya con la Administración Trump controlando el proceso.

En todo caso, este plan no iba más allá de una solución coyuntural al conflicto desatado el 7-O. No abordaba la negociación ulterior de una solución justa y duradera para el problema palestino ni mencionaba la solución de dos Estados. La proyectada fase de reconstrucción de Gaza chocaba desde el principio con los planes de Israel para el norte de la Franja palestina: según las informaciones facilitadas por las propias autoridades israelíes, la intención es que no vuelva a ser la misma. Aunque el Ejército israelí negó estar implementando lo que se ha llamado «plan de los generales», una propuesta del ex asesor de seguridad nacional Giora Eiland con el objetivo de despoblar militarmente esta área, altos funcionarios israelíes sí que admitieron que uno de los fines de la ofensiva era crear una «zona de seguridad» (Srivastava *et al.*, 2025) que establezca más distancia de separación entre las comunidades israelíes y la población palestina de Gaza.

La guerra ha dejado a Hamás seriamente diezmado. Su estructura militar y su liderazgo político han sido descabezados, en especial tras la muerte de Yahya Sinwar a manos de soldados israelíes el 17 de octubre de 2024. Sinwar era el objetivo número uno de Israel, que lo consideraba el cerebro de los ataques del 7-O. Apenas un mes y medio antes, tras el asesinato de Ismael Haniyah, había ascendido de liderar Hamás en Gaza a ser el máximo responsable del buró político de la organización islamista. Está claro, pase lo que pase, que Hamás no volverá a gobernar la Franja. El mayor desafío a partir del fin de la guerra será la búsqueda de liderazgos políticos alternativos, lo que deberá superar la dificultad de un proceso de reconstrucción del tejido social en Gaza y Cisjordania, sin contar con qué control pretenda Israel ejercer. Si no se aborda de forma adecuada esta fase, se puede llegar a un vacío peligroso. Con una Autoridad Nacional Palestina

sin credibilidad interna y ninguneada dentro y fuera como institución, el liderazgo palestino pasa por un momento de crisis sin precedentes en su historia.

## 2.2. Los otros frentes de la guerra: Irán, Líbano, Siria y Yemen

Desde el día después al 7-O, los frentes de guerra se multiplicaron para Israel y se traspasaron importantes líneas rojas. Los grupos armados reclutados por Irán para su llamado «eje de la resistencia» pronto se aliaron con Hamás y elevaron el conflicto a la categoría de guerra *multifrente*. En la frontera entre Israel y Líbano, la milicia chií Hezbolá inició una serie de ataques con misiles y drones contra territorio israelí, aunque parecieron obedecer a una estrategia de intensidad limitada. Fueron respondidos ampliamente con bombardeos del ejército israelí.

Mientras tanto, en el mar Rojo, la milicia Ansar Allah (los rebeldes huzíes) abrió otro frente. Sus ataques e intentos de abordaje contra buques de mercancías con destino a los puertos israelíes lograron poner en jaque el comercio mundial marítimo por el estrecho de Bab el-Mandeb —un corredor que forma parte de la principal ruta entre oriente y occidente y por donde transita una cuarta parte del comercio por mar del planeta—. Los huzíes plantearon desde el primer día una amenaza directa para Israel con el lanzamiento de misiles balísticos contra ciudades como Eilat (a 2000 kilómetros de distancia) o Yaffa. Aunque estos ataques fueron interceptados con facilidad por el sistema Cúpula de Hierro y por el despliegue defensivo marítimo estadounidense y británico en el mar Rojo, añadieron un gran e inesperado foco de tensión regional. El 2024 acabó con una ola de ataques israelíes contra objetivos huzíes en Yemen y la amenaza de Netanyahu de una ofensiva a gran escala contra sus bastiones. Con menor envergadura, pero no sin impacto, las milicias proiraníes de Irak atacaron objetivos militares de EE. UU. en ese país. Sin embargo, el conflicto en este frente quedó acotado a niveles de baja intensidad a lo largo de 2024 y ya a principios de 2025 parecía desactivado.

Esta guerra se ha librado también en las capitales de Siria e Irán, lo que ha sacado a la luz por primera vez el enfrentamiento directo entre Israel y la República Islámica, hasta entonces soterrado en una «guerra por poderes». El ataque israelí al consulado iraní en Damasco el 1 de abril de 2024 provocó la ruptura de varias líneas rojas que se habían respetado hasta entonces, elevando el riesgo de un conflicto directo entre ambos países. El bombardeo causó

la muerte del general Mohamad Reza Zahedi, quien fuera líder de la Fuerza Quds en Siria y Líbano, y de al menos otros seis altos mandos de la Guardia Revolucionaria iraní. Esta fue la primera línea roja dinamitada entre los dos enemigos.

La respuesta iraní se materializó el 13 de abril con el lanzamiento de cientos de misiles y drones contra Israel, en el primer ataque directo de la historia de este enfrentamiento entre ambos países. Otra gran línea roja quedaba rota. Fue, según declaró luego el liderazgo iraní, «un ejercicio de máxima contención», ya que el estamento militar iraní avisó del ataque previamente y el 99 % de los drones y misiles no alcanzaron su objetivo —bases militares e instalaciones de inteligencia israelí implicadas en el bombardeo de su sede diplomática en Damasco— al poder ser interceptados por las defensas aliadas (la mayor parte en cielo jordano) antes de que llegaran al espacio aéreo israelí. La respuesta iraní, en efecto, fue calculada, calibrada y limitada, pero había una lectura de cambio de paradigma: Irán elegía responder sin esconderse tras la «defensa avanzada» de su territorio a través de sus *proxies*, pero a la vez prefería no entrar de lleno en una guerra directa. Era, pues, un cambio de doctrina estratégica: Irán abandonaba la visión de «paciencia estratégica» a través de la cual, durante décadas, se había apoyado en milicias aliadas para enfrentarse de forma indirecta a Israel y sus rivales regionales en favor de lo que llamó una doctrina disuasoria directa de «defensa en varios niveles» (Meneses, 2024b). Una respuesta que quiso establecer una nueva forma de disuasión en la región pero que los acontecimientos posteriores relegaron a mero intento.

Durante meses se temió una contrarrepresalia israelí que desataría una espiral de ataques y una guerra directa en última instancia. Eso llegó, pero en forma de un golpe diferente, el 31 de julio de 2024: un «ataque selectivo» en pleno Teherán para matar al máximo líder político de Hamás, Ismael Haniyah. Israel se cobraba una pieza de caza mayor y volvía a poner a prueba la doctrina de disuasión iraní al tiempo que humillaba a sus nuevas autoridades: Haniyah había asistido la víspera a la toma de posesión del nuevo presidente, Masoud Pezeshkian. Tras elevar la retórica de la venganza, Irán dejó enfriar la situación en su campo de batalla directo entre negociaciones para alcanzar un alto el fuego en Gaza y la intensificación de los bombardeos en la Franja palestina y en Líbano. Había empezado su agonía.

En septiembre, el incremento de la actividad bélica en estos dos frentes condujo al debilitamiento del liderazgo de Hamás y de

Hezbollah, que perdieron a sus máximos líderes —Yahya Sinwar y Hasan Nasrallah, respectivamente— en golpes israelíes con pocos días de diferencia. Esto, a su vez, debilitó a Irán en un efecto bola de nieve que se ha acrecentado tras la caída del presidente sirio Bashar al-Asad el 8 de diciembre de 2024. Con el dictador sirio derrocado y un nuevo régimen en ciernes de corte suní y más cercano a Turquía, Irán no solo ha perdido a su mayor aliado en la región, sino que ha quedado fuera de juego en la ecuación de la guerra «multifrente» contra Israel. El llamado «eje de la resistencia» ha quedado resquebrajado.

Esa grieta empezó a visibilizarse a finales de septiembre de 2024 con los ataques israelíes que tuvieron como objetivo miles de aparatos buscapersonas (*paggers*) y *walkie-talkies* utilizados por miembros de Hezbollah. Los dispositivos fueron equipados con explosivos antes de llegar a Líbano y fueron detonados de forma simultánea en dos operaciones separadas que hirieron a miles de personas y mataron al menos a 39. Esto supuso una brecha en la línea de comunicación de la milicia chíf que ahondó el debilitamiento de su cadena de mando. A ello le siguió el asesinato del comandante de la fuerza Redwan, la unidad de élite de Hezbollah, Ibrahim Akil.

Los bombardeos contra barrios residenciales del sur de Beirut —donde el «partido de Dios» tiene uno de sus bastiones— se acrecentaron y, el 27 de septiembre, un ataque aéreo destruyó lo que Israel identificó como su cuartel general durante una reunión de su cúpula. Murieron el líder de Hezbollah Hasan Nasrallah y varios comandantes de alto rango. Con la milicia libanesa descabezada y en el caos, el 1 de octubre Israel invadió el sur de Líbano en la primera incursión terrestre desde la guerra de 2006. El riesgo que implicaba repetir la historia de la invasión israelí de Líbano de 1982 (Parkinson, 2023) y la movilización de la diplomacia internacional para evitar que el frente del norte se descontrolase propiciaron que el 26 de noviembre se firmase un principio de acuerdo para el cese de hostilidades entre Israel y Hezbollah. Esta frágil tregua ha sido objeto de numerosas violaciones por las dos partes.

Los enfrentamientos en el sur de Líbano han sido el mayor desafío al que se ha enfrentado en los últimos tres lustros la Fuerza Interina de Naciones Unidas para el Líbano (FINUL), la misión de interposición de paz que patrulla la Línea Azul desde 1978 y que fue robustecida por la resolución 1701 del Consejo de Seguridad tras la guerra de 2006. Sus efectivos han sufrido varios ataques

de las fuerzas israelíes, lo que ha avivado un debate sobre su retirada o el reforzamiento de las capacidades de los cascos azules y sus reglas de enfrentamiento (Meneses, 2024a). El papel de la FINUL en el sur de Líbano ha demostrado ser clave para controlar las tensiones en la frontera. Desde 2006 hasta el 7-O la FINUL ha mantenido el *statu quo*, pese a que no se hayan aplicado los términos de la resolución 1701 que contemplan la retirada de los milicianos de Hezbolá hacia la línea del río Litani y el despliegue del ejército libanés.

No obstante haber sufrido incumplimientos, la FINUL sigue siendo la mejor carta que la comunidad internacional puede esgrimir para estabilizar la frontera libano-israelí. Con más de 11 000 cascos azules de 46 países, es una de las misiones de la ONU más longevas y nutridas. Es también una de las apuestas de la política exterior y de misiones de paz de España, ya que cuenta con uno de los contingentes más numerosos (en ella participan unos 650 militares españoles) y, desde 2022, es el general español Aroldo Lázaro el oficial al mando. Los acontecimientos a lo largo de este año y medio han demostrado que la pacificación en el sur de Líbano y el norte de Israel pasa por aplicar de forma efectiva el mandato de la FINUL y de la resolución 1701, más necesarios que nunca. En este sentido, España puede ejercer un papel importante dado el capital adquirido en su experiencia en esta misión de la ONU.

### 3. El «nuevo Oriente Medio» una vez más

Al observar y analizar los acontecimientos a lo largo del último año en la región, algunos analistas han querido ver la imposición de una «visión israelí» (Yadlin y Golov, 2024) en la que este país está utilizando su poder para rediseñar Oriente Medio. Sin embargo, ni la eliminación de las capacidades militares de Hamás y la decapitación del liderazgo de Hezbolá, que han dejado aislado al régimen de Irán, ni la caída del dictador al-Asad hacen pensar —como defiende este marco teórico— que la situación pueda desembocar en un escenario político que materialice los «éxitos» de Israel en el campo de batalla. Nada garantiza que esta pueda ser la «oportunidad» para desescalar el conflicto y llegar a acuerdos estables que construyan una realidad conforme a la visión israelí en un «nuevo Oriente Medio», y menos si es a través de la imposición de una *pax israelí* que interponga los intereses del Gobierno ultraconservador presidido por Benjamín Netanyahu a una paz justa y duradera para la región.

### 3.1. Precedentes del uso de «nuevo Oriente Medio»

Durante las últimas décadas, el concepto «nuevo Oriente Medio» se ha evocado en numerosas ocasiones cuando se han producido grandes cambios regionales. En cada una, ese concepto ha tenido diferentes significados en función de quién lo utilizaba, el contexto geopolítico y la agenda que pretendía promover. En general, las alusiones a un «nuevo Oriente Medio» se han hecho para señalar momentos transformadores en la historia de la región, a menudo asociándolos a visiones optimistas de paz, democracia y prosperidad. Ocurrió así tras la firma de los Acuerdos de Oslo entre israelíes y palestinos en 1993, cuando el dirigente israelí Simón Peres promovió la idea de una paz regional basada en la integración económica y la prosperidad compartida. También se habló de un «nuevo Oriente Medio» tras el derrocamiento del régimen de Saddam Husein en Irak en 2003, y tras la guerra entre Israel y Hezbolá en Líbano en 2006. En ambos casos, el término aludía al triunfo de una agenda liderada por EE. UU. para remodelar la región a través de la democratización y el debilitamiento de regímenes autoritarios y de actores armados no estatales.

El «nuevo Oriente Medio» apareció otra vez en 2011 a raíz de las revueltas antiautoritarias, también conocidas como Primavera Árabe, dando a entender que se abría una nueva era caracterizada por la transición hacia sistemas democráticos basados en el buen gobierno y el respeto de los derechos humanos en varios países árabes. Durante la actual década, se volvió a hablar de un «nuevo Oriente Medio» al final del primer mandato del presidente estadounidense Donald Trump en 2020, con la firma de los llamados Acuerdos de Abraham entre Israel y cuatro países árabes (Emiratos Árabes Unidos, Bahrein, Marruecos y Sudán), al creer que estos acuerdos de normalización traerían estabilidad regional mediante la cooperación económica y tecnológica, dejando de lado el conflicto israelí-palestino y reduciendo la influencia regional de Irán.

El balance no es deslumbrante. Demasiados «nuevos Orientes Medios» para que la región siga adoleciendo de tantos conflictos armados, rivalidades geopolíticas, sufrimiento humano, penurias socioeconómicas y falta de libertad y buen gobierno. Ni los Acuerdos de Oslo trajeron la tan ansiada y necesaria convivencia pacífica entre los pueblos de Oriente Medio, ni la guerra para cambiar el régimen en Irak desencadenó un efecto dominó de

nuevas democracias. Tampoco la Primavera Árabe logró reemplazar los regímenes autocráticos por sistemas políticos pluralistas y representativos. Ni mucho menos las transacciones de normalización israelo-árabes promovidas tanto por Donald Trump como por Joe Biden han abordado con éxito las causas de fondo de la extendida inestabilidad regional. Aunque la geopolítica no se rija por las mismas leyes de la física, con demasiada frecuencia los promotores de proyectos partidistas para transformar Oriente Medio según sus deseos e intereses se olvidan de que las acciones van acompañadas de reacciones. En el caso de la geopolítica, si las fuerzas que aplican unas partes buscan producir resultados excluyentes, lo más seguro es que haya otras partes que simultáneamente ejerzan fuerza en el sentido opuesto.

#### **4. Oriente Medio en 2025: incógnitas entre sacudidas regionales y globales**

El año 2025 comenzó en Oriente Medio con una sensación de esperanza, algo a lo que no han estado acostumbrados los habitantes de la región durante mucho tiempo. Por un lado, el destierro del sátrapa sirio Bashar al-Asad poco antes del cambio de año fue recibido con multitudinarias muestras de alegría y júbilo entre amplios sectores de la sociedad siria, así como de la diáspora que se vio obligada a abandonar su país por la guerra. A pesar de los ingentes recursos y de las enormes dificultades para la reconstrucción del país, el sentimiento de liberación y la esperanza de cambiar a mejor son reales.

Por otro lado, Líbano empezó el año abriendo una nueva fase en su historia moderna con la elección de un nuevo presidente, el general Joseph Aoun, con un amplio consenso tras dos años y medio de parálisis y bloqueo político. Casi de inmediato, se nombró primer ministro al prestigioso juez Nawaf Salam, quien hasta entonces era el presidente de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) de La Haya. Ambos acontecimientos reflejan una nueva dinámica de reactivación de las instituciones libanesas como resultado de los nuevos equilibrios de poder internos y regionales. La sensación de esperanza se vio reforzada con la entrada en vigor del alto el fuego entre Israel y Hamás en la víspera de la vuelta de Donald Trump a la presidencia de EE. UU., tras 470 días de una despiadada destrucción humana y física acompañada de una impunidad casi total.

#### 4.1. El «eje de la resistencia»: diezmado, pero no acabado

La evolución de Oriente Medio durante 2025 y en años posteriores estará marcada por unas dinámicas interconectadas que se volvieron más complejas e impredecibles a lo largo de 2024. Una de las realidades más destacadas es que Irán se enfrenta a un contexto regional en el que su posición se ha visto alterada de forma sensible. Esto se debe al debilitamiento del llamado «eje de la resistencia» como consecuencia de los duros golpes recibidos por parte de Israel, así como de la caída del régimen de Asad en Siria. En cuestión de pocos meses, la estrategia de «defensa avanzada», por la cual Irán buscaba proyectar su influencia y establecer una red de aliados y grupos militantes en la región para mantener los conflictos lejos de sus fronteras y fortalecer su posición geopolítica, se ha visto seriamente comprometida, llevándose por delante buena parte de la enorme inversión realizada por Teherán durante décadas.

Una de las grandes incógnitas es la elección estratégica que adoptará el régimen iraní en respuesta a su nueva situación regional, y con el telón de fondo de un contexto internacional desfavorable con la vuelta de Donald Trump a la presidencia de EE. UU. Se pueden prever cuatro opciones para esa elección estratégica: 1) intentar reconstruir un «eje de la resistencia» más reducido, tal vez con un papel reforzado de la milicia huzí en Yemen y de otras afines en Irak; 2) implicarse directamente en acciones para desestabilizar otros países de Oriente Medio y del Golfo con el fin de desviar la atención y liberar parte de la presión que prevé recibir de EE. UU.; 3) adoptar un enfoque más aislacionista centrado en reforzar el frente interno y sus capacidades defensivas, incluida la posible búsqueda de medios de disuasión no convencionales mediante la aceleración de su programa nuclear militar, y 4) asumir una actitud conciliadora hacia la nueva Administración Trump con el fin de llevar a cabo una transacción que desemboque en un nuevo «acuerdo nuclear» que dé garantías de continuidad al régimen a cambio de que Irán abandone sus aspiraciones de hegemonía regional.

Ninguna de las citadas cuatro opciones será fácilmente asumible para los dirigentes iraníes, y todas ellas tendrán un coste externo o interno para el régimen, sobre todo cuando se siente la cercanía del relevo en la cúpula de la República Islámica de Irán debido a la avanzada edad del actual líder supremo, Alí Jamenei (86 años). Sea cual sea la política exterior que siga Irán y los

métodos que escoja para proyectar su poder, no se trata de un país aislado, tal como demuestra la firma en enero de 2025 de un nuevo Tratado de Asociación Estratégica Integral entre Rusia e Irán que incluye la cooperación en múltiples ámbitos como la defensa, la seguridad, la economía, el comercio y la energía. Eso se suma a que Irán se unió al grupo de los BRICS en 2024, lo que le ha permitido aliviar en cierta medida su aislamiento internacional y diversificar sus relaciones diplomáticas y económicas.

En lo referente a Líbano, la milicia Hezbolá también se enfrenta al dilema de cómo responder a los duros golpes recibidos durante 2024 por parte de Israel, que eliminó a su cúpula dirigente, mermó seriamente su capacidad militar y realizó espectaculares operaciones de inteligencia contra sus integrantes. A pesar de todo lo anterior, Hezbolá no ha sido aniquilado como movimiento que se presenta de resistencia y mantiene muchos ingredientes necesarios para reconstruirse, aunque sea a menor escala y con menos apoyos. Si algo caracteriza a grupos como Hezbolá es su capacidad de adaptación y resiliencia tras sufrir grandes reveses, como ya le ocurrió en la guerra de 2006 contra Israel. Mientras el ejército israelí ocupe territorio en el sur de Líbano, Hezbolá podrá presentarse ante parte de la población libanesa como movimiento de legítima resistencia frente a la ocupación. Sumado a todo lo anterior, queda por ver cómo van a recalibrar los nuevos dirigentes de Hezbolá sus enfoques en los ámbitos de la política regional (sobre todo tras la desaparición de la ruta de suministro de armas que ofrecía el régimen de Asad) y de la política interna libanesa (con la elección de un nuevo presidente de la república y de un primer ministro que no forman parte de ninguna alianza afín a Hezbolá).

#### 4.2. Siria tras al-Asad: retos descomunales y esperanzas cautelosas

La inesperada y rápida caída del régimen de Bashar al-Asad en Siria en diciembre de 2024 es un acontecimiento trascendental que está cambiando Oriente Medio. Los retos a los que se enfrenta ese país, tras catorce años de devastación por la guerra y más de medio siglo de despiadada dictadura, son descomunales. Las prioridades inmediatas son mantener las condiciones de seguridad dentro del país y sentar las bases para la recuperación económica y social. Las autoridades interinas han hecho bien en mantener las estructuras gubernamentales del país desde el

primer momento, así como en integrar a diversas milicias dentro del nuevo Ejército nacional. Asimismo, se han embarcado en una intensa actividad diplomática con el exterior, mostrando una clara voluntad de integrarse de forma constructiva en el sistema internacional.

Para que la nueva Siria se convierta en un país estable y logre resurgir de las cenizas de la guerra y la dictadura, se requiere que las autoridades interinas ejerzan el control del Estado sobre la totalidad del territorio y que mejoren los servicios básicos que ese Estado proporciona a la ciudadanía. También deben crear las condiciones para el retorno gradual y ordenado de los millones de refugiados y desplazados internos (cerca del 60 % del total de la población), para la puesta en marcha de un diálogo nacional inclusivo que desemboque en la adopción de una nueva constitución para todos los sirios, así como para la celebración de elecciones pluralistas e inclusivas en un plazo razonable de tiempo.

Un desafío urgente al que se enfrenta Siria es la recuperación de su devastada economía. El producto interior bruto (PIB) sirio se contrajo en más del 76 % entre 2011 y 2023 debido al impacto de la guerra, el desplazamiento forzoso de población, el colapso de sectores productivos clave (como la agricultura y el petróleo), la destrucción de infraestructura y las sanciones internacionales. Bashar al-Asad huyó del país dejando al 90 % de la población por debajo del umbral de la pobreza. Por su parte, la libra siria ha perdido más del 99 % de su valor frente al dólar desde 2011. La cooperación internacional es vital para ayudar a Siria a salir de esta situación extrema, crear condiciones de seguridad, rehabilitar las instituciones estatales, reconstruir la infraestructura del país y ayudar a las personas y las comunidades a rehacer sus vidas.

La recuperación y reconstrucción de la economía siria serán determinantes para el éxito o fracaso de la etapa transitoria que se ha abierto en el país. De ello dependerá que haya paz social y oportunidades económicas para la población. A su vez, eso condicionará el regreso a sus hogares de los desplazados internos (cerca de 8 millones) y el retorno al país de los refugiados (en torno a 5 millones), o al menos de una parte importante. Es prioritario que llegue pronto la asistencia técnica y financiera de donantes internacionales. Para ello, es urgente que se levanten las sanciones internacionales impuestas contra el régimen de Asad una vez que este ha colapsado. Mantenerlas supone un castigo colectivo contra la población siria en el momento que más necesita

curar heridas y reconstruir su país. La Unión Europea (UE) debe jugar un papel crucial en el levantamiento de las sanciones y en la aportación de asistencia técnica y financiera, tanto por motivos humanitarios como para permitir el regreso de refugiados. De no hacerlo, otros países del entorno desplazarán a la UE, lo que la llevaría a seguir perdiendo relevancia en su vecindario mediterráneo.

#### 4.3. La vuelta de Trump a un Oriente Medio cambiado

El retorno de Donald Trump a la presidencia de EE. UU. afectará de lleno a Oriente Medio. No hay ninguna certeza sobre las políticas que seguirá el impredecible 47.º presidente estadounidense ni sobre las consecuencias que estas tendrán. Sin embargo, el historial de su primera presidencia (2017-2021), sus declaraciones durante la campaña electoral, el perfil de sus asesores y enviados a la región, así como las primeras decisiones tomadas el mismo día que volvió al cargo indican que adoptará un enfoque intervencionista y agitará el escenario regional para aplicar su agenda de *America first*. No obstante, el Oriente Medio que Trump hereda de la Administración Biden es muy diferente del que el propio Trump dejó a principios de 2021.

En los últimos cuatro años se han producido cambios tectónicos en la región y se han traspasado numerosas líneas rojas: Irán e Israel se han atacado mutuamente desde sus propios territorios, Israel ha asestado duros golpes militares a Hamás y Hezbolá, y el régimen sirio de los Asad, que era el aliado más importante de Irán en el mundo árabe, ha colapsado. Pero también los seis países del Consejo de Cooperación del Golfo (Arabia Saudí, Bahreín, Emiratos Árabes Unidos, Kuwait, Omán y Qatar) están más unidos que en 2017 y han diversificado sus relaciones exteriores, sobre todo estrechando lazos con las potencias asiáticas (principalmente China) y reaccionando con tibieza a la guerra entre Rusia y Ucrania. También los países árabes del Golfo están ahora en mejores términos con su vecino Irán que hace cuatro años (Naar, 2025). Por otra parte, Trump se encontrará con que la imagen de EE. UU. entre la gran mayoría de las poblaciones de Oriente Medio ha sufrido un grave deterioro por lo que se percibe como complicidad con los crímenes de guerra y el genocidio que muchos entienden que Israel ha cometido en Gaza.

Todo indica a que el presidente Trump mantendrá el fortísimo apoyo de EE. UU. a las políticas del Gobierno israelí, tal como

ha hecho en el pasado. Eso pasa por defenderlo ante los casos abiertos contra Israel y sus dirigentes en la Corte Internacional de Justicia (por posible comisión de genocidio) y en la Corte Penal Internacional (por posibles crímenes de guerra y de lesa humanidad). Sin embargo, Trump ha demostrado que puede ser impredecible y disruptivo. En lo referente al conflicto palestino-israelí, no cabe descartar que se presente como un hombre de negocios que busca cerrar acuerdos. Mientras que el presidente Joe Biden tuvo un enfoque fuertemente ideológico (él mismo se declaró sionista en múltiples ocasiones), es previsible que Trump sea transaccional y que escuche a otras voces en la región para alcanzar grandes acuerdos, algo que Biden no hizo. En un contexto de profundas transformaciones en la geopolítica de Oriente Medio, la reaparición de Trump en escena anticipa mayores sacudidas en el tablero regional.

El primer mandato de Donald Trump culminó con la firma de los llamados Acuerdos de Abraham, por los cuales los cuatro países árabes arriba citados normalizaban relaciones con el Estado de Israel a cambio de obtener contrapartidas en el plano diplomático, económico, tecnológico y militar. Esto suponía un abandono de lo acordado entre los países árabes de que el establecimiento de plenas relaciones con Israel solo ocurriría cuando se materializara la solución de los dos Estados, tal como quedó plasmado en la Iniciativa de Paz Árabe de 2002. Los Acuerdos de Abraham partían de la premisa de que la cuestión palestina había dejado de ser central en las agendas regionales y de que podía ser liquidada en los términos fijados por Israel una vez hubiese normalizado relaciones con los principales países árabes. Esa secuencia quedó desbaratada el 7 de octubre de 2023 con el ataque de Hamás contra Israel y la extensión del conflicto a otras zonas de Oriente Medio, lo que tuvo importantes consecuencias para el sistema internacional.

La política exterior de Biden hacia Oriente Medio giró desde el principio en torno a una sola cuestión: lograr que Arabia Saudí se sumara a los llamados Acuerdos de Abraham. Eso no llegó a materializarse durante su mandato y muchos creen que los ataques del 7-O tenían como objetivo hacer descarrilar la normalización entre este país e Israel. Con toda seguridad, Trump buscará atribuirse el éxito de cerrar ese acuerdo, si se produce. Sin embargo, el actual príncipe heredero y hombre fuerte de Arabia Saudí, Mohammad bin Salman, difícilmente podrá justificar semejante acuerdo ante los saudíes, los árabes y los musulmanes si no

va acompañado de avances tangibles hacia la autodeterminación del pueblo palestino. Los dirigentes saudíes han repetido que la normalización con Israel está fuera de cuestión mientras no haya un horizonte claro para el establecimiento del Estado palestino. Por otra parte, Riad ha mostrado su interés en alcanzar un pacto de seguridad con EE. UU. a cambio de normalizar relaciones con Israel. Esos elementos de una posible transacción podrían llevar a que Trump ofreciera una versión actualizada de su llamado «acuerdo del siglo» para poner fin al conflicto palestino-israelí en términos más favorables para los saudíes que los que ofreció en su plan de 2020. El impacto que la devastación de Gaza ha tenido en la opinión pública y el peligro que ha existido de una guerra regional abierta podrían hacer que Trump forzara a los dirigentes israelíes a hacer más concesiones de las que desearían con tal de cerrar el ansiado acuerdo. Hay quienes creen que Trump desea pasar a la posteridad como quien trajo la paz a Oriente Medio.

Una de las grandes incógnitas para 2025 es la política que la nueva Administración estadounidense formulará hacia Irán, tanto en lo referente a su programa nuclear como a su influencia y ambiciones regionales. Hay suficientes motivos para creer que la segunda Administración Trump recuperará la política de «máxima presión» frente a Teherán, con sanciones económicas más severas, esfuerzos para aislar a Irán en el plano internacional y medidas para debilitar al régimen ante la propia población iraní. Varios dirigentes israelíes ven en la nueva Administración estadounidense la oportunidad para lanzar un ataque militar a gran escala contra las instalaciones del programa nuclear iraní. Benjamín Netanyahu ha perseguido durante años arrastrar a EE. UU. a un enfrentamiento abierto contra Irán. La Administración Biden se resistió a hacerlo por considerar los riesgos asociados a semejante ataque demasiado elevados, tanto para los vecinos de Irán como para la economía y el sistema internacional en su conjunto. En Tel Aviv y en Washington hay quienes esperan que eso cambie con Trump. Para promover una intervención militar, alegan que el debilitamiento del «eje de la resistencia» durante 2024 hace que Irán sea más vulnerable y frágil, por lo que hay que aprovechar para atacarlo y destruir su infraestructura nuclear y de defensa. Por su parte, los dirigentes iraníes han desafiado a EE. UU. e Israel a comprobar quién es más frágil y vulnerable.

En caso de estallar un conflicto armado contra Irán, las consecuencias podrían ser devastadoras para Oriente Medio y para todo el sistema internacional. A pesar de los contratiempos del

último año, Teherán sigue conservando una importante capacidad militar y ha demostrado que, llegado el caso, no le tiembla el pulso para atacar a sus enemigos desde su propio territorio alegando su derecho a la legítima defensa y a responder a ataques previos contra sus intereses y su seguridad nacional. Eso es lo que ocurrió en abril y en octubre de 2024, cuando Irán lanzó centenares de drones, cohetes y misiles balísticos contra Israel y los Altos del Golán. Más que provocar daño (los ataques fueron anunciados con antelación), Teherán quiso restaurar su capacidad de disuasión frente a Israel.

En caso de que el régimen iraní perciba que se enfrenta a una amenaza vital, es previsible que responda militarmente contra intereses estadounidenses y occidentales, incluidas instalaciones militares en países árabes del Golfo. También podría bloquear la entrada y salida de buques y petroleros a través del estrecho de Ormuz, cuya importancia es crucial para el mercado energético internacional. Si eso ocurriera, los países árabes del Consejo de Cooperación del Golfo se enfrentarían a graves consecuencias que podrían hacer descarrilar sus ambiciosos proyectos de desarrollo económico y social, como la Visión 2030 que promueve Arabia Saudí. En la región aún se recuerda cómo en septiembre de 2019, durante el primer mandato de Trump, varias instalaciones petroleras saudíes fueron atacadas —presumiblemente por Irán— y cómo EE. UU. ni pudo evitarlo ni dio una respuesta firme.

Está por ver si «Trump 2.0» buscará llegar a un acuerdo con el líder supremo de Irán en lo que podría ser la versión *trumpiana* del «acuerdo nuclear» (conocido como Plan de Acción Integral Conjunto, o JCPOA por sus siglas en inglés) que el presidente Barack Obama firmó en 2015 y del que el presidente Donald Trump se retiró en 2018. El actual presidente de Irán, Masoud Pezeshkian, ha reiterado que su país está abierto a explorar la vía negociadora con los Gobiernos de EE. UU. y los otros cinco países que originalmente firmaron el acuerdo nuclear hace ahora una década. La otra alternativa a esa vía es que el actual presidente estadounidense se deje llevar por los elementos más ideológicos y militaristas de su entorno, y que eso desemboque en un conflicto armado. Ante tan elevado nivel de incertidumbre y los peligros que se perciben, también cabe preguntarse si el régimen iraní buscará dotarse de su propia capacidad de disuasión nuclear y si la etapa que se abre en 2025 puede provocar una carrera nuclear en el Golfo y Oriente Medio.

Por su parte, los países del Consejo de Cooperación del Golfo se enfrentan a unas realidades cambiantes dentro y fuera de sus

fronteras. A pesar de la buena sintonía que han mantenido desde hace tiempo con Trump y miembros de su familia, en la nueva etapa pueden aparecer algunas divergencias en temas clave como Israel e Irán. Asimismo, pueden surgir diferencias sobre las políticas energéticas que generen fricciones. Mientras la nueva Administración está repleta de *halcones* en el *dossier* iraní y de defensores a ultranza de las posiciones israelíes, los dirigentes árabes del Golfo llevan tiempo pidiendo que Washington adopte posiciones más dialogantes con Irán y más duras con el Gobierno de Netanyahu en Israel. Varios dirigentes árabes del Golfo han condenado públicamente «las continuas masacres genocidas cometidas por las fuerzas de ocupación israelíes contra el pueblo palestino» en Gaza desde octubre de 2023, algo que comparte la amplísima mayoría de sus poblaciones.

En lo que se refiere a Irán, sus vecinos árabes han pedido a Washington que abra canales diplomáticos con Teherán para evitar un conflicto regional de dimensiones incalculables. Este nuevo talante es el reflejo del acuerdo alcanzado en marzo de 2023 entre el Reino de Arabia Saudí y la República Islámica de Irán bajo los auspicios del Gobierno de la República Popular China por el cual ambos vecinos, antes enfrentados, restablecían sus relaciones diplomáticas y contactos al más alto nivel. Cabe recordar que, dentro de su política de diversificación de alianzas, tanto Irán como Emiratos Árabes Unidos fueron admitidos a principios de 2024 en el grupo de los BRICS (que reúne a las principales economías emergentes del mundo), mientras que Arabia Saudí ha mostrado su interés en hacer lo propio en un futuro, aunque aún no ha dado el paso.

## 5. Israel y Palestina: de los escombros de Gaza a Cisjordania

La guerra no se ha detenido en Gaza. Desde su inicio y bajo su sombra, la violencia de los colonos judíos contra los palestinos y la confiscación de tierras se han incrementado en Cisjordania y Jerusalén este. Durante 2024, Israel aprobó la construcción de nuevas viviendas en asentamientos<sup>4</sup> y se anexionó más tierra palestina al mismo tiempo que se establecieron nuevos puestos de avanzada (los llamados *outposts*)<sup>5</sup>. Ello ha supuesto crear

<sup>4</sup> El derecho internacional considera ilegales todos los asentamientos judíos en Cisjordania. Israel se opone a esta declaración.

<sup>5</sup> Los *outposts* son creados inicialmente por extremistas sin autorización del Gobierno israelí para luego terminar siendo *legalizados*, son el primer embrión de un

mayores impedimentos para una futura creación de un Estado palestino justo cuando la diplomacia internacional estaba poniendo sobre la mesa de nuevo la solución de dos Estados y cuando voces palestinas expresaban iniciativas para construir una entidad propia transformadora (Khalidi, 2024) frente al horror de la guerra.

La violencia y el acoso de los colonos contra los palestinos de Cisjordania se han multiplicado bajo la protección y connivencia, en muchas ocasiones, del ejército israelí y, por ende, de su Gobierno. Según la organización de derechos humanos israelí B'Tselem, las agresiones de colonos a civiles palestinos los han obligado a abandonar hasta la fecha veinte aldeas cisjordanas<sup>6</sup>. Según la agencia humanitaria de la ONU, el año 2024 arroja números récord de desplazamientos forzados de palestinos, destrucción de viviendas y violencia generalizada en toda Cisjordania y Jerusalén este<sup>7</sup>. Al mismo tiempo, las fuerzas israelíes han intensificado las detenciones y las restricciones a la población palestina en las áreas bajo su control, como la H2 en Hebrón, donde la instalación de barreras ha dejado a sus residentes sin acceso a servicios esenciales y a sus modos de vida. El ejército realizó incursiones en varias ciudades palestinas y bombardeó campamentos de refugiados como los de Tulkarem y Yenín (donde inició una amplia ofensiva en diciembre que se agudizó tras el alto el fuego en Gaza). Desde que comenzó el conflicto en Gaza, Cisjordania ha vivido otra guerra en la penumbra cuyas víctimas mortales superaban las ochocientas a principios de 2025.

---

asentamiento. En junio de 2024 se establecieron dos nuevos *outposts* en el distrito de Ramallah y, a mediados del mismo año, se crearon siete nuevos *outposts* en el distrito de Belén, todos en el Área B (bajo control civil palestino y control militar israelí según establecen los Acuerdos de Oslo), según ha documentado la ONU, que ha señalado que ello ha supuesto un aumento sustancioso de las agresiones de colonos contra las comunidades palestinas colindantes. Ver: <https://www.unocha.org/publications/report/occupied-palestinian-territory/humanitarian-situation-update-256-west-bank>

<sup>6</sup> Ver: B'Tselem, *Forcible transfer of isolated Palestinian communities and families in Area C under cover of Gaza fighting*. Informe actualizado a 30 de octubre de 2024. [Consulta: 2025]. Disponible en: [https://www.btselem.org/settler-violence/20231019\\_forcible\\_transfer\\_of\\_isolated\\_communities\\_and\\_families\\_in\\_area\\_c\\_under\\_the\\_cover\\_of\\_gaza\\_fighting](https://www.btselem.org/settler-violence/20231019_forcible_transfer_of_isolated_communities_and_families_in_area_c_under_the_cover_of_gaza_fighting)

<sup>7</sup> Ha contabilizado más de 40 000 desplazados (más de 20 000 solo en Yenín) hasta mediados de febrero. Más de 1750 viviendas han sido demolidas y se produjeron más de 1400 ataques de colonos violentos hasta diciembre. Ver: *OCHA: Humanitarian Situation Update #252 West Bank*. Diciembre de 2024; *Humanitarian Situation Update #264 West Bank*. Febrero de 2025. [Consultados: 2025]. Disponibles en: <https://www.unocha.org/publications/report/occupied-palestinian-territory/humanitarian-situation-update-252-west-bank>; <https://www.ochaopt.org/content/humanitarian-situation-update-264-west-bank>

El clima de violencia se ha normalizado en el contexto político israelí tras el 7-O. Los partidos ultraderechistas y supremacistas judíos, que forman parte de la coalición de Gobierno de Netanyahu desde diciembre de 2022, son los principales animadores de la guerra. El primer ministro se ha valido del apoyo de formaciones extremistas como Poder Judío (liderado por Itamar Ben-Gvir) o el Partido Sionista Religioso (de Bezalel Smotrich) para mantenerse en el poder, pese a las manifestaciones multitudinarias que reclamaron su dimisión por el enorme fallo de seguridad que supuso el 7-O. Estos partidos no reconocen la solución de dos Estados y promulgan la anexión de Cisjordania y Jerusalén este a Israel. En Gaza también proclaman anexionarse la Franja y revivir los asentamientos que se desmantelaron en 2005 con Ariel Sharon.

Tanto Smotrich como Ben-Gvir han promovido el odio contra los palestinos desde su tribuna en el poder y se han declarado a favor de promover «una solución para que emigren del territorio» hacia otros países y de que Israel ocupe Gaza de forma permanente una vez acabada la guerra<sup>8</sup>. Ben-Gvir ha apoyado las recientes proclamas de líderes colonos judíos para que Israel se anexe igualmente Cisjordania y así expandir su territorio, ideas que para ellos cobraron más fuerza tras la victoria electoral de Trump<sup>9</sup> y la derogación, una vez jurado el cargo, de las sanciones contra los colonos radicales. Netanyahu ya intentó anexionar todos los asentamientos judíos de Cisjordania en 2020, pero Trump lo frenó antes de perder las elecciones. Con el republicano de nuevo en la Casa Blanca y ante los escombros de Gaza —que en su inauguración definió como «un lugar estupendo», «junto al mar» y donde «se pueden hacer cosas hermosas»— estos planes de anexión de los asentamientos, de control de más territorio y de desplazamiento «voluntario» de todos los palestinos de Gaza hacia otros países árabes vecinos, como Egipto o Jordania, para crear en dicha Franja «la Riviera de Oriente Medio» pueden acabar desestabilizando toda la región, empezando por los países directamente implicados (Jordania y Egipto).

---

<sup>8</sup> También el diputado del Likud Danny Danon se declaró a favor de provocar la «emigración voluntaria» de los palestinos de Gaza. Ver: *Middle East Monitor*, 18 de enero de 2024. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.middleeastmonitor.com/20240118-israel-national-security-minister-ben-gvir-calls-for-full-occupation-of-gaza-emigration-of-palestinians/>

<sup>9</sup> Sharon, J. (2024). Two settlement leaders, Ben-Gvir call to annex West Bank after Trump victory [en línea]. *The Times of Israel*, 6 de noviembre. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.timesofisrael.com/two-settlement-leaders-ben-gvir-call-to-annex-west-bank-after-trump-victory/>

### 5.1. Dinámicas internas en el Israel pos-Netanyahu

La guerra en Gaza y el conflicto regional que Netanyahu ha sostenido desde el 7-O han tenido y tendrán consecuencias en la política interna de Israel, así como en sus relaciones exteriores. Ya eran patentes los desacuerdos entre los distintos elementos de la coalición gubernamental desde que se formó, pero la guerra de Gaza no ha disipado esas disensiones internas. Las tirantezas del Gobierno con los partidos extremistas giran sobre todo en torno al alto el fuego en Gaza. El acuerdo de principios de 2025 disparó esas tensiones y provocó que Ben-Gvir y otros dos ministros de su partido salieran del ejecutivo. Estas dimisiones dañaron la alianza que sostiene a Netanyahu, pero no supusieron su derribo inmediato. En ese momento, ganó el pragmatismo de otros líderes que amenazaron con dimitir pero que hicieron sus cálculos políticos y decidieron quedarse a la espera de que la tregua no fructificase.

Sin embargo, el tiempo de supervivencia se agota para Netanyahu. Las mayores fuentes de disensión en el seno de su gabinete están en las nuevas leyes de conscripción para los hombres de la comunidad ultraortodoxa, hasta ahora exenta del servicio militar, y en el control de gasto a cargo de los presupuestos. Por ahora, la guerra en Gaza y en los otros frentes regionales y los planes —aún sin definir públicamente— para la posguerra mantienen unido al Gobierno. No obstante, una vez que el primer ministro ya no pueda seguir esgrimiendo el estado de guerra para garantizar su continuidad en el poder, su vida política se vendrá abajo. Tendrá entonces que rendir cuentas por los casos de corrupción que tiene pendientes ante la justicia israelí, así como por su fracaso a la hora de proteger a los ciudadanos israelíes el 7-O.

El Israel pos-Netanyahu es una incógnita a medias. Los sondeos apuntan a que en las próximas elecciones seguirá la tendencia hacia la ultraderechización en la que está inmersa la sociedad israelí. Como parte del legado del actual primer ministro queda el asalto de su Gobierno al poder judicial para demoler los últimos pilares que hacían ver a la sociedad israelí que vivía en un Estado de derecho.

Israel tendrá que recomponer también su dañada imagen internacional. Sus violaciones del derecho internacional humanitario y de las leyes de la guerra establecidas por las convenciones de

Ginebra llevaron a la Corte Penal Internacional a emitir órdenes de arresto contra Benjamín Netanyahu y su ministro de Defensa, Yoav Gallant, por crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra<sup>10</sup>. En paralelo se desarrolla la demanda interpuesta contra Israel ante la Corte Internacional de Justicia por incumplimiento de las obligaciones contenidas en la convención de la ONU contra el delito de genocidio (Torrecuadrada, 2024). El caso fue elevado por Sudáfrica y a él solicitaron unirse con posterioridad, entre otros países, España, Bélgica e Irlanda (Amirah Fernández, 2024). También suscitó demandas paralelas contra la venta de armas a Israel por parte de Reino Unido y Alemania objetando que contribuyen a ese genocidio. Organizaciones pro derechos humanos como Amnistía Internacional avalaron estas denuncias al llevar a cabo sus propias investigaciones para concluir que «Israel está cometiendo genocidio contra la población palestina de Gaza»<sup>11</sup>. Estas acusaciones han derribado otra línea roja —la de su narrativa de que sus operaciones militares siempre son en legítima defensa— y han hecho que este país pierda parte de su capital político internacional.

Aunque países como EE. UU. o Alemania han dado a Israel un apoyo incondicional, muchos otros en Europa y el sur global han cuestionado su comportamiento y han protagonizado enfrentamientos diplomáticos. La guerra de Gaza revitalizó los esfuerzos diplomáticos internacionales hacia la llamada solución de dos Estados (Amirah Fernández, 2023), con España y Bélgica liderando iniciativas que todavía está por ver si llegan a materializarse, pero que están sobre la mesa. Ambos unieron esfuerzos y reconocieron al Estado palestino en un intento de generar *momentum* para detener la guerra y celebrar una conferencia internacional de paz. Sin embargo, no fue hasta el cambio de Administración en EE. UU. cuando se logró un mínimo avance en forma de alto el fuego. Las circunstancias en el campo político palestino auguran un camino no sin obstáculos, con la Autoridad Palestina en estado de descomposición interna y ninguneada internacionalmente y una Franja de Gaza destruida que tendrá que ver pasar años hasta recomponer su tejido social.

---

<sup>10</sup> Ver: <https://www.un.org/unispal/document/icc-arrest-warrant-netanyahu-21nov24/>

<sup>11</sup> Amnistía Internacional. (2024). «*Es como si fuéramos seres infrahumanos*». *El genocidio de Israel contra la población palestina de Gaza*. 5 de diciembre. Consultar en: <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2024/12/amnesty-international-concludes-israel-is-committing-genocide-against-palestinians-in-gaza/>

## 6. Conclusión

El tablero de Oriente Medio continuará su proceso de reconfiguración en 2025 y se verá más agitado si cabe con la nueva era Trump. El presidente de EE. UU. encara en su segundo mandato un escenario muy distinto del que dejó en 2021. Entonces, los Acuerdos de Abraham habían sembrado la ilusión de que la cuestión palestina había dejado de ser central en las agendas regionales. El 7-O dismanteló esta creencia y volvió a poner el problema palestino sobre la mesa. Todo indica a que Trump continuará aplicando el apoyo incondicional de EE. UU. a Israel, pero es previsible que su aproximación sea transaccional y que escuche a otras voces, a diferencia de Biden.

Las líneas rojas que se han roto a partir del 7-O agudizan ese escenario de grandes sacudidas. En Gaza, las consecuencias de una guerra todavía no finiquitada están aún incubándose. En Siria, tras la inesperada caída de Bashar al-Asad, las prioridades inmediatas deben ser mantener la seguridad y sentar las bases para la recuperación económica del país. El levantamiento de las sanciones es clave y la UE juega aquí un papel crucial. En Líbano, la estabilización del conflicto entre Hezbolá e Israel depende mucho de que se refuerce la misión de paz de la ONU (FINUL) y se aplique la resolución 1701 del Consejo de Seguridad de una vez por todas. En ello, España tiene una gran oportunidad de capitalizar su experiencia en la FINUL para ejercer de puntal y robustecer la misión.

El puzle se completa con un Irán cuyo poder regional se ha visto mermado por los grandes golpes asestados a sus *proxies* del «eje de la resistencia». Sin embargo, esta alianza está debilitada pero no acabada y queda por ver cómo se acomoda en el nuevo escenario. En este contexto, hay motivos para vaticinar que Trump recuperará la política de «máxima presión» hacia Teherán, sobre todo en lo referente a su programa nuclear. El régimen iraní, en una de sus mayores encrucijadas desde 1979, puede optar por revolveirse, aislarse o adoptar una actitud más conciliadora.

## Bibliografía

Álvarez-Ossorio, Ignacio. (2024). La reconfiguración de Oriente Medio. Nuevos realineamientos en un mundo multipolar [en línea]. *Panorama Estratégico 2024*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. [Consulta: 2024, 2025]. Disponible en:

[https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/p/a/panorama\\_estrat\\_gico\\_2024.pdf](https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/p/a/panorama_estrat_gico_2024.pdf)

Amirah Fernández, Haizam. (2023). *Reconocer Palestina, requisito para la esperanza y la paz* [en línea]. Real Instituto Elcano, 11 de diciembre. [Consulta: 2025] Disponible en: <https://www.realinstitutoelcano.org/comentarios/reconocer-palestina-requisito-para-la-esperanza-y-la-paz>

- (2024). *Punto de inflexión para Israel y Palestina* [en línea]. Real Instituto Elcano, 30 de enero. [Consulta: 2025] Disponible en: <https://www.realinstitutoelcano.org/comentarios/punto-de-inflexion-para-israel-y-palestina/>

Jamaluddine, Zeina *et al.* (2025). Traumatic injury mortality in the Gaza Strip from Oct 7, 2023, to June 30, 2024: a capture-recapture analysis [en línea]. *The Lancet*, 9 de enero. [Consulta: 2025] Disponible en: [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(24\)02678-3/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(24)02678-3/fulltext)

Khalidi, Raja. (2024). The Case for Palestine [en línea]. *Foreign Affairs*, 19 de marzo. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/palestinian-territories/case-palestine>

Meneses, Rosa (2024a). La Línea Azul, tablero de guerra entre Israel y Líbano [en línea]. *El Mundo*, 31 de enero. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.elmundo.es/internacional/2024/01/31/65b7c8d3e9cf4a1d678b45ad.html>

- (2024b). Irán inaugura una nueva doctrina de seguridad en Oriente Próximo [en línea]. *El Mundo*, 19 de abril. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.elmundo.es/internacional/2024/04/18/6621452ee4d4d88c5e8b4583.html>

Naar, Ismael. (2025). In an Upended Mideast, Trump Faces a New Divergence with Old Allies [en línea]. *The New York Times*, 13 de enero. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2025/01/13/world/middleeast/trump-middle-east-allies-israel-iran-oil.html>

Parkinson, Sarah E. (2023). The Ghosts of Lebanon. To See What Lies Ahead in Gaza, Look Back to Israel's 1982 Invasion [en línea]. *Foreign Affairs*, 14 de noviembre. [Consulta: 2024, 2025]. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/israel/ghosts-lebanon>

Srivastava, Mehul; Saleh, Heba; Kanaaneh, Malaika y Bhandari, Aditi. (2025). How Israel erased a town of 200,000 people [en línea]. *Financial Times*, 14 de enero. [Consulta:

2025]. Disponible en: <https://www.ft.com/content/8d0f5f49-9ab1-43b0-be1c-5a077e4e7e29>

Torrecuadrada García-Lozano, Soledad. (2024). La Corte Internacional de Justicia ante la demanda de Sudáfrica a Israel por genocidio: un análisis. En: Mesa, Manuela (coord.): *Oportunidades de paz y lógicas de guerra*. Anuario 2023-24. Ceipaz.

Yadlin, Amos y Golov, Avner. (2024). An Israeli Order in the Middle East [en línea]. *Foreign Affairs*, 17 de diciembre. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/middle-east/israeli-order-middle-east>



## Capítulo séptimo

### Latinoamérica: ¿cómo escapar de la trampa del sur global?

*Juan Pablo Toro*

#### Resumen

América Latina está enfrentando muchos retos internos, desde la expansión del crimen organizado a las bajas tasas de crecimiento económico. La fragmentación política que se refleja en la inoperancia de sus instituciones regionales tampoco es auspiciosa. Sin embargo, la esperanza de que podrá desmarcarse por mucho más tiempo de la competencia geopolítica actual no es lo mismo que una estrategia de posicionamiento. En tal sentido, debe evitar caer en la trampa conceptual del sur global y reconocer que están indisolublemente ligada al occidente global que forman Estados Unidos y Europa. Es ahí donde los países democráticos con economías abiertas y estructuras de seguridad cooperativas de la región tienen más probabilidades de éxito.

#### Palabras clave

Latinoamérica, Sur global, Geopolítica, Estados Unidos, China.

## Latin America: how to escape the trap of the Global South?

### Abstract

*Latin America is facing many internal challenges, from the expansion of organized crime to low economic growth rates. The political fragmentation reflected in the ineffectiveness of its regional institutions is also inauspicious. However, the hope that it will be able to distance itself much longer from the current geopolitical competition is not the same as a positioning strategy. In this sense, it must avoid falling into the conceptual trap of the Global South and recognize that it is inextricably linked to the Global West, which is formed by the United States and Europe. It is there that democratic countries with open economies and cooperative security structures in the region are more likely to succeed.*

### Keywords

*Latin America, Global South, Geopolitics, United States, China.*

## 1. Introducción

En sus poco más de doscientos años de historia independiente, América Latina ha sido más bien prescindible para la historia con mayúscula, e incluso se ha vuelto «relegable» en algunos momentos, según palabras del expresidente chileno Ricardo Lagos<sup>1</sup>. Cada vez que se ha producido un reordenamiento profundo del sistema internacional, las naciones de esta parte del mundo observan los cambios, se acomodan a ellos como pueden y, con dificultad, deciden qué lugar quieren ocupar en las nuevas geometrías de poder que se van articulando.

En un artículo de principios de 2024, Ikenberry sostuvo que la guerra entre Rusia y Ucrania está actuando como un parteaguas y empujando al planeta de regreso a la geopolítica, donde el debate suscitado sobre las instituciones y reglas globales permitiría identificar tres grupos de países: occidente global, liderado por Estados Unidos y Europa, oriente global, liderado por China y Rusia, y el sur global, un amorfo conjunto de naciones no occidentales y no desarrolladas<sup>2</sup>. No serían polos como los que se conocieron en la Guerra Fría, ni tampoco bloques coherentes, sino coaliciones laxas que intentan dar forma al sistema internacional actual con agendas que pueden coincidir y colisionar al mismo tiempo.

Dado que los primeros dos grupos son más consistentes, puesto que se trata de democracias marítimas y autoritarismos territoriales por separado, ambos se estarían enfrentando por atraer a miembros del llamado sur global mediante incentivos que incluyen desde asistencia en seguridad (Estados Unidos) hasta préstamos blandos para proyectos en infraestructura (China).

En este contexto, el llamado sur global intentaría navegar obteniendo lo mejor de estos dos mundos y tratando de mantenerse al margen de los choques más directos, para lo cual invoca antiguos principios de neutralidad y no alineamiento. Esto ha sido posible hasta ahora, aunque nada garantiza que esta falta de compromiso sea sostenible en el tiempo debido a que la tensión entre Beijing y Washington solo apunta a escalar. Si se asume que tanto el occidente global como el este global no pueden

<sup>1</sup> Lagos, R., Castañeda, J., y Aguilar, H. (2022). *La nueva soledad de América Latina*. Santiago de Chile, Penguin Random House, p. 13.

<sup>2</sup> Ikenberry, J. J. (2024). Three Worlds: the West, East and South and the competition to shape global order. *International Affairs*, 100(1), pp. 121-138.

configurar un nuevo sistema internacional por sí solos, entonces la formación de coaliciones se vuelve un imperativo donde siempre será mejor contar con más miembros. Es en el sur global donde están los posibles socios, algunos de los cuales cuentan con un peso económico importante, poblaciones significativas, recursos críticos para la transición energética o posiciones geográficas cruciales para garantizar el flujo del comercio global (por ejemplo, Brasil, Turquía, Indonesia o Sudáfrica).

Latinoamérica, al igual que la mayor parte de los países de África, Medio Oriente y Asia, suele ser ubicada dentro de este conjunto variopinto de naciones no desarrolladas sin importar la naturaleza de sus regímenes políticos o las orientaciones geopolíticas propias<sup>3</sup>. Autoridades, académicos y periodistas emplean el concepto sin reflexionar mucho sobre sus repercusiones. Esto presenta, como mínimo, dos problemas de fondo. El primero es que olvida la construcción cultural de la región como legado de Occidente y, el segundo, que acepta la validez conceptual del llamado «sur global».

Como área cultural, el mismo Huntington advirtió que «Latinoamérica se podría considerar o una subcivilización dentro de la civilización occidental, o una civilización aparte, íntimamente emparentada con Occidente y dividida en cuanto a su pertenencia a él». Sugirió que, para realizar un análisis centrado en las consecuencias políticas internacionales de las civilizaciones, incluidas las relaciones entre Latinoamérica, por una parte, y Norteamérica y Europa, por otra, la segunda opción era la más adecuada y útil<sup>4</sup>. Es decir, los latinoamericanos no son occidentales, pero se les asemejan, aunque no siempre estén de acuerdo entre sí sobre esta condición.

---

<sup>3</sup> Ver, por ejemplo, Vinjamuri, L. y Yoeli, M. (2024). *America's Last Chance with the Global South: In an Age of Great-Power Competition, Washington Needs the G-20* [en línea]. *Foreign Affairs*. [Consulta: 2025] Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/united-states/americas-last-chance-global-south>; Shidore, S. (2023). *The Return of the Global South: Realism, Not Moralism, Drives a New Critique of Western Power* [en línea]. *Foreign Affairs*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/world/return-global-south-critique-western-power>; Mohan, C. R. (2023). *Is There Such a Thing as a Global South?: The category is emotionally powerful but fundamentally flawed* [en línea]. *Foreign Policy*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://foreignpolicy.com/2023/12/09/global-south-definition-meaning-countries-development/>, y Brooke-Holland, L. (2024). *What is the Global South?* [en línea]. *House of Commons Library*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://commonslibrary.parliament.uk/what-is-the-global-south/>.

<sup>4</sup> Huntington, S. (1997). *El choque las civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*. Barcelona, Paidós, p. 52.

No solo es cuestión de observar los idiomas ibéricos que se hablan masivamente en la región o la religión judeocristiana predominante, sino que incluso las instituciones que han construido los países para gobernarse tienen su origen en un tronco común. A pesar del contexto de «debilidad institucional crónica» y la presencia de «Estados mínimamente eficaces» —lo cual varía de un país a otro—, existen en su mayoría democracias competitivas<sup>5</sup>. Con justa razón, diplomáticos españoles han calificado a América Latina como la «región más eurocompatible del mundo»<sup>6</sup>.

Ahora bien, el sur global es un concepto polisémico, es decir, significa lo que uno quiere que signifique. En tal sentido, se presta a confusiones, pero también puede ser utilizado como parte de narrativas estratégicas porque la categoría pasa por alto el enorme crecimiento económico que varios de sus presuntos integrantes han experimentado en décadas recientes y el desempeño deplorable de otros, además de subestimar la presencia de regímenes políticos muy diferentes entre sí y la calidad de la gobernanza disímil que presentan.

Tampoco la etiqueta entrega mucha precisión sobre la orientación geopolítica de sus miembros, que hasta puede ser opuesta. Para salvar las contradicciones, incluso la geográfica —muchos de sus miembros se ubican sobre el ecuador, por ejemplo, la India, Egipto o México—, algunos le dan la connotación sencilla de un «hecho político» que constata la emergencia de países que cuentan, entre sus supuestas características comunes, haber sido colonias o receptoras del imperialismo del norte<sup>7</sup>, una mirada más de pasado que de futuro. Sin embargo, todo esto no es precisamente nuevo para América Latina. Así lo sostienen Stewart y Huggins:

«Una de las muchas tragedias de la Guerra Fría fue la tendencia de Estados Unidos, especialmente, a tratar al denominado *tercer mundo* como un terreno indiferenciado para la competencia de suma cero entre superpotencias, en lugar de involucrar con naciones de manera individual en sus propios

<sup>5</sup> Murillo, M., Levitsky, S. y Brinks, D. (2021). *La ley y la trampa en América Latina*. Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores, p. 9.

<sup>6</sup> José Manuel Albares, ministro de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación del Gobierno de España.

<sup>7</sup> Ferrero-Turrión, R. (2024). El ascenso del Sur Global exige un nuevo consenso [en línea]. *Política Exterior*, 217, pp. 122-134.

términos, como actores con sus propias identidades, intereses y motivaciones distintivas»<sup>8</sup>.

Por supuesto, la aceptación del concepto ha quedado de manifiesto en foros internacionales donde el «sur global» afirma sentirse representado, en especial en las cumbres de los llamados BRICS, a las cuales concurren Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica, además de seis nuevos miembros y otros invitados. Sin ser abiertamente antioccidental, la retórica apunta a elementos de «justicia», «equilibrio» y desarrollo de instrumentos financieros propios para competir con el dólar americano como moneda global<sup>9</sup>. Recientemente, Indonesia, que goza de la población y la economía más grandes del Sudeste Asiático, se convirtió en el décimo miembro de pleno derecho de los BRICS. Yakarta emitió en un comunicado que su adhesión al grupo marca un compromiso para «crear una estructura global que sea más inclusiva y justa»<sup>10</sup>. Esto no tendría nada de negativo si no formaran parte de este grupo países como China y Rusia, cuyas acciones tienden a desafiar el orden mundial basado en reglas, como la militarización de islas en disputa en el mar de la China Meridional y la invasión a Ucrania, a lo cual se añade el respaldo de toda clase de dictaduras, en el caso de América Latina, en Venezuela, Cuba y Nicaragua.

Algunos autores advierten que, de algún modo, detrás del sur global se estaría configurando un movimiento de no alineados similar a aquel que cobró fuerza en las décadas de 1960 y 1970 con escasa trascendencia, ya que al final de la Guerra Fría hubo claros ganadores y perdedores<sup>11</sup>. Es decir, renace el problema de la coherencia interna. Por ello, se puede inferir que existen escasos motivos para asegurar que un bloque tan poco consistente sea más exitoso hoy de lo que fue en el pasado.

---

<sup>8</sup> Patrick, S. y Huggins, A. (2023). The Term “Global South” Is Surging. It Should Be Retired [en línea]. *Carnegie Endowment for International Peace*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://carnegieendowment.org/posts/2023/08/the-term-global-south-is-surging-it-should-be-retired?lang=en>

<sup>9</sup> BRICS. (2024). *XVI BRICS Summit. Kazan Declaration: Strengthening multilateralism for just global development and security* [en línea]. BRICS. [Consulta: 2025]. Disponible en: [https://cdn.brics-russia2024.ru/upload/docs/Kazan\\_Declaration\\_FINAL.pdf?1729693488349783](https://cdn.brics-russia2024.ru/upload/docs/Kazan_Declaration_FINAL.pdf?1729693488349783)

<sup>10</sup> Deutsche Welle. (2025). Indonesia officially becomes full member of BRICS bloc [en línea]. *Deutsche Welle*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.dw.com/en/indonesia-officially-becomes-full-member-of-brics-bloc/a-71233628>

<sup>11</sup> Gaddis, J. L. (2011). *Nueva historia de la guerra fría*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

«Las naciones del sur global no comparten una ideología común, tienen una amplia variedad de instituciones internas y disfrutan de niveles dispares de libertad política y desarrollo económico. Algunos se inclinan hacia las potencias democráticas occidentales, otros hacia las autoritarias potencias orientales. Y si bien muchos países más pobres pueden esperar enfrentar a un bando contra el otro para obtener beneficios de ambos, no dan señales de seguir una estrategia colectiva coherente diseñada para beneficiarlos a todos»<sup>12</sup>.

## 2. De regreso a Occidente

En el panorama actual de Latinoamérica, donde se aprecia una renovada presencia de potencias extracontinentales (que son aquellas que, por historia, cultura o posición geográfica, no tienen una conexión directa con la región, como China, Rusia o Irán)<sup>13</sup>, la idea de convencer a algunos países de que son parte del llamado «sur global» resulta muy eficaz cuando se trata de mejorar la posición relativa, ya sea en función de asegurar acceso a recursos estratégicos o para explotar antagonismos tradicionales, especialmente con Estados Unidos. Debido a que el interés de estos actores trasciende el comercio y las inversiones, la idea de emplear a América Latina como otro campo de batalla más para adquirir una mayor influencia geopolítica resulta atractiva.

Esta situación se ha visto facilitada por iniciativas comerciales, diplomáticas, científicas y militares específicas de Pekín y Moscú, y en menor medida de Teherán, hacia el resto del mundo<sup>14</sup>, pero también por la percepción instalada de que Estados Unidos y Europa, es decir, el occidente global, dieron la espalda a regiones como América Latina y África, dejando un vacío de poder.<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> Friedberg, A. L. (2023). A World of Blocs [en línea]. *Center for Strategic and International Studies*, The Marshall Papers, p. 11. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.csis.org/analysis/world-blocs>

<sup>13</sup> Toro, J. P. (2023). Las potencias extracontinentales en América Latina, *Política Exterior*, 214, p. 50.

<sup>14</sup> Rusia y China han aunado posturas similares en torno a la creación de alianzas internacionales dejando atrás una historia de rivalidades y conflicto. Ver: Fong, Clara y Mizland, Lindsay. (2024). *China and Russia: Exploring Ties Between Two Authoritarian Powers* [en línea]. Council on Foreign Relations. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.cfr.org/background/china-russia-relationship-xi-putin-taiwan-ukraine>

<sup>15</sup> Islam, S. (2024). *Europe and the Global South. How to gain influence and credibility in a complex world* [en línea]. Real Instituto Elcano. [Consulta: 2025]. Disponible en:

Debido a que Latinoamérica no es una región monolítica, es cierto que las potencias extracontinentales del oriente global han encontrado aliados latinoamericanos dispuestos a compartir agendas políticas y no solo beneficios económicos. En el caso de la República Popular China, esto se reflejaría en su respaldo abierto a los Gobiernos más antioccidentales de todos o a aquellos que son objeto de sanciones económicas por parte de Estados Unidos y de críticas diplomáticas de países democráticos europeos. Cuba, Venezuela y Nicaragua han demostrado ser los más interesados en pedir un mundo sin hegemonías o una globalización sin valores. Como sostiene Ellis:

«China ofrece opciones a regímenes autoritarios bajo presión de Occidente por su comportamiento antidemocrático, extendiendo así su tiempo de permanencia en el cargo, y "cortocircuitando" el ciclo por el cual tales regímenes históricamente han sido expulsados del poder en virtud de la corrupción y el caos económico que produjeron»<sup>16</sup>.

Una actitud que comparte Rusia, cuyo rol en América Latina suele menospreciarse por sus limitados recursos diplomáticos, su casi inexistente huella económica y su decreciente papel como proveedor de equipo militar. De todas formas, Moscú ha demostrado voluntad de exhibir su bandera incrementando las misiones navales al área Caribe y prestando ayuda a socios en problemas, lo que genera dos desafíos en el corto plazo. Tal como advierte Ortiz:

«Por un lado, Rusia continuará promoviendo el autoritarismo, tratando de replicar el modelo de Estado criminal que tan acuciosamente ha contribuido a construir en Venezuela y Nicaragua. Por otro lado, se esforzará en convertir a la región en un espacio hostil para EE. UU. y Europa, alimentando a actores con sentimientos antioccidentales, similar como lo hace en Oriente Medio y África»<sup>17</sup>.

---

<https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2024/04/ari50-2024-islam-europe-globalsouth-influence-credibility-complex-world.pdf>

<sup>16</sup> Ellis, E. (2024). Tendencias e impactos estratégicos del compromiso de la República Popular China en América Latina. En: Vera, P. y Ortiz, R. (coord.) (2024). *América Latina en la nueva geopolítica global*. Lima, Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú, William J. Perry Center for Hemispheric Defense Studies y Strategic Studies Institute y U.S. Army War College, p. 100.

<sup>17</sup> Ortiz, R. (2024). La estrategia rusa para América Latina después de la guerra de Ucrania. En: Vera, P. y Ortiz, R. (coord.) (2024). *América Latina en la nueva geopolítica global*. Lima, Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú, William J. Perry Center for Hemispheric Defense Studies y Strategic Studies Institute y U.S. Army War College, p. 100.

No obstante, la agudización de los conflictos en el campo internacional, donde el oriente global actúa de forma cada vez más coordinada, está ayudando a clarificar el panorama y desenmascarar las relaciones con propósitos político-estratégicos. Las sociedades democráticas en todo el mundo han apoyado de forma más abierta a Ucrania, ya sea en América del Sur, Asia-Pacífico o Europa del Este<sup>18</sup>. Sin embargo, son los momentos decisivos donde los simples intereses económicos o conveniencias geopolíticas no son suficientes para establecer lealtades en tiempos de definiciones<sup>19</sup>.

Si de predictores de comportamiento se trata, al final son los «valores e instituciones fundamentales, incluidas las creencias en la libertad de expresión, la elección personal y el grado en que las instituciones democráticas se practican y se perciben como legítimas»<sup>20</sup>. Un estudio realizado por el Real Instituto Elcano demostró que, a pesar de la gran penetración económica de China en las últimas décadas, estaría lejos de haberse convertido en una fuerza dominante de la región, en especial cuando se suman inversiones, importaciones-exportaciones e inversiones extranjeras directas. En el caso de México y Centroamérica, se encontrarían volcados hacia Estados Unidos en todas las áreas, incluida la militar y humana (migración), mientras que Sudamérica sería más «europea» en todo menos en el comercio<sup>21</sup>.

Ahora bien, cuando se observan datos concretos, es evidente que la idea de ser parte del sur global es inconsistente en la práctica para América Latina. Para demostrar este punto, en la tabla 1 se aprecian tres ámbitos donde se pueden establecer realidades claras: diplomático, económico y militar. Para el primero se evaluaron las votaciones en la Asamblea General de Naciones

---

<sup>18</sup> Al contrario, los países autoritarios de la región han dado su apoyo irrestricto a Rusia. Ver, por ejemplo, Solar, C. (2023). Is Russia's War in Ukraine Aiding the Survival of the Venezuelan Regime? Sanctioned and Isolated States Pull Together [en línea]. *The RUSI Journal*, 168(1-2), pp. 50-60. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/03071847.2023.2195751>

<sup>19</sup> Ver este punto en Schenoni, L., Leiva, D. y Carvalho, T. (2024). The Ukraine War and the Limits of Latin American Fence-Sitting [en línea]. *Bulletin of Latin American Research*, 43, pp. 300-304. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/blr.13574>

<sup>20</sup> Foa, R. et al. (2022). *A World Divided: Russia, China and the West* [en línea]. Bennett Institute for Public Policy, University of Cambridge. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://doi.org/10.17863/CAM.90281>.

<sup>21</sup> Malamud, C., Ruiz, J. J. y Talvi, E. (eds.). (2023). *Why does Latin America matter?* Real Instituto Elcano, Informe 32, p. 107.

Unidas en casos divisivos como la invasión rusa a Ucrania en 2022, el conflicto entre Israel y Hamás en 2024 y la crisis política de Venezuela tras las elecciones presidenciales de 2024. En el segundo, se consultó por los socios comerciales prioritarios, para lo cual se emplearon datos de comercio y desarrollo de Naciones Unidas de 2023. Para el tercero, se recabó información del comercio militar, ya que la compra de los sistemas de armas supone una relación política previa, según la base de datos del Stockholm International Peace Research Institute. Asimismo, se hizo un levantamiento sobre la participación en ejercicios militares combinados en base a fuentes abiertas. Sobre los ejercicios militares, se registró si los países realizan estas maniobras con fuerzas del Comando Sur de Estados Unidos. En el caso de México y Cuba, se consideró su participación en ejercicios con el Comando Norte.

Ámbito	Diplomático			Económico		Militar	
	País	Ucrania	Israel-Hamás	Venezuela	Socio comercial	Inversión extranjera	Proveedor
Argentina	☑	⊗	☑	Brasil	EE. UU.	EE. UU.	EE. UU.
Bolivia	✖	⊗	✖	Brasil	China	China	-
Brasil	☑	☑	✖	China	EE. UU.	EE. UU.	EE. UU.
Colombia	☑	☑	✖	EE. UU.	EE. UU.	EE. UU.	EE. UU.
Costa Rica	☑	☑	☑	EE. UU.	EE. UU.	EE. UU.	EE. UU.
Chile	☑	☑	☑	China	Canadá	EE. UU.	EE. UU.
Cuba	✖	☑	-	Canadá	Venezuela	Rusia	-
Ecuador	☑	✖	☑	EE. UU.	EE. UU.	EE. UU.	EE. UU.
El Salvador	☑	☑	☑	EE. UU.	EE. UU.	EE. UU.	EE. UU.
Guatemala	☑	✖	☑	EE. UU.	EE. UU.	EE. UU.	EE. UU.
Honduras	☑	☑	✖	EE. UU.	EE. UU.	EE. UU.	EE. UU.
México	☑	☑	Ausente	EE. UU.	EE. UU.	EE. UU.	EE. UU.
Nicaragua	✖	☑	-	EE. UU.	Venezuela	Rusia	-
Paraguay	☑	✖	☑	Argentina	Brasil	EE. UU.	EE. UU.
Panamá	☑	✖	☑	China	EE. UU.	EE. UU.	EE. UU.
Perú	☑	☑	☑	China	EE. UU.	EE. UU.	EE. UU.
Rep. Dom.	☑	✖	☑	EE. UU.	EE. UU.	EE. UU.	EE. UU.
Uruguay	☑	✖	☑	Brasil	EE. UU.	EE. UU.	EE. UU.
Venezuela	-	-	Ausente	India	China	Irán	-

**Tabla 1. Relaciones diplomáticas, económicas y militares entre países latinoamericanos.**

**Fuentes de ámbito diplomático:** 1) Agresión contra Ucrania: Resolución / RES/ES11/1adoptada por la Asamblea General. Disponible en <https://digitallibrary.un.org/record/3959039?ln=es>; 2) Opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre las consecuencias jurídicas derivadas de las políticas y prácticas de Israel en el territorio palestino ocupado, incluida Jerusalén Oriental, y de la ilegalidad de la presencia continua de Israel en el territorio palestino ocupado: Resolución A/RES/ES-10/24 aprobada por la Asamblea General. Disponible en <https://digitallibrary.un.org/record/4061432?ln=es>; 3) Votación en la Organización de Estados Americanos para pedir que el Gobierno venezolano entregue las actas de votación de las elecciones del 28 de julio de 2024. *Nota:* Venezuela no puede votar en la Asamblea General de Naciones Unidas debido a su excesiva deuda con la organización. Disponible en: <https://www.un.org/es/ga/about/art19.shtml>.

**Fuentes de ámbito económico:** 1) Principal socio comercial, disponible en: <https://unctadstat.unctad.org/CountryProfile/en-GB/index.html>; 2) Principal inversionista extranjero individual (datos no provistos por la República Bolivariana de Venezuela desde 2022). Disponible en: <https://www.bcra.gob.ar/Pdfs/PublicacionesEstadisticas/informe-inversion-extranjera-directa-4TRIM-2023.pdf>; <https://www.investchile.gob.cl/wp-content/uploads/2024/12/FDI-Report-eng-2023.pdf>; [https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/nota\\_de\\_prensa\\_inversion\\_directa.pdf](https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/nota_de_prensa_inversion_directa.pdf); <https://mundominero.com.ec/analisis-inversion-extranjera-ecuador-2023/>; <https://banguat.gob.gt/page/ied-ano-2023>; [www.mic.gov.py/empresarios-brasilenos-exploran-oportunidades-de-inversion-en-paraguay/#:~:text=Seg%C3%BAn%20datos%20del%20Banco%20Central,inversiones%20destinadas%20a%20empresas%20maquiladoras](http://www.mic.gov.py/empresarios-brasilenos-exploran-oportunidades-de-inversion-en-paraguay/#:~:text=Seg%C3%BAn%20datos%20del%20Banco%20Central,inversiones%20destinadas%20a%20empresas%20maquiladoras); <https://www.laestrella.com.pa/economia/inec-inversion-extranjera-directa-en-panama-sube-35-en-2023-y-cae-para-la-cepal-un-22-FJ9795799>; [www.investinperu.pe/es/invertir/inversion-extranjera/inversion-extranjera-directa#:~:text=Reino%20Unido%2C%20Espa%C3%B1a%2C%20Chile%20y,saldo%20a%20diciembre%20de%202023](https://www.investinperu.pe/es/invertir/inversion-extranjera/inversion-extranjera-directa#:~:text=Reino%20Unido%2C%20Espa%C3%B1a%2C%20Chile%20y,saldo%20a%20diciembre%20de%202023); [https://www.bancentral.gov.do/a/d/5862-economia-dominicana-registra-expansion-interanual-de-24--en-enerodiciembre-de-2023#:~:text=Durante%20el%20a%C3%B1o%202023%20se,mismo%20per%C3%ADodo%20del%20a%C3%B1o%20anterior.&text=La%20inversi%C3%B3n%20extranjera%20directa%20\(IED,interanual%20de%20alrededor%20de%209.2%20%25](https://www.bancentral.gov.do/a/d/5862-economia-dominicana-registra-expansion-interanual-de-24--en-enerodiciembre-de-2023#:~:text=Durante%20el%20a%C3%B1o%202023%20se,mismo%20per%C3%ADodo%20del%20a%C3%B1o%20anterior.&text=La%20inversi%C3%B3n%20extranjera%20directa%20(IED,interanual%20de%20alrededor%20de%209.2%20%25); <https://www.uruguayxxi.gub.uy/uploads/informacion/92e8b10ff2b8d5d4a88d7d32940396f359007a2e.pdf>; <https://www.bcn.gob.ni/divulgacion-prensa/bcn-presenta-informe-sobre-la-evoluci%C3%B3n-de-la-inversi%C3%B3n-extranjera-directa-al>; <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/ab168ebe-f0f3-43a5-b927-6dd8f4314a4b/content>.

**Fuentes de ámbito militar:** Principal proveedor de armas, disponible en: <https://armstransfers.sipri.org/ArmsTransfer/CSVResult>. Realiza ejercicios militares combinados con el Comando Sur de Estados Unidos: <https://www.southcom.mil/>.

Expuesto lo anterior, resulta muy difícil de afirmar que los países de América Latina se encuentran comprometidos de lleno con el llamado sur global cuando sus orientaciones diplomáticas, económicas y de seguridad tienen un marcado acento estadounidense. Eso no impide que presidentes como Luiz Inácio Lula da

Silva, de Brasil, sugiera que «el sur global se está convirtiendo en parte ineludible de la solución a las principales crisis que afligen el planeta»<sup>22</sup>; que Gabriel Boric, de Chile, añada que «necesitamos una voz unida de América Latina; necesitamos más trabajo conjunto desde el sur global»<sup>23</sup>, y que Gustavo Petro, de Colombia, y Dina Boluarte, de Perú, invoquen el concepto para intentar situarse en el mundo. Incluso el veterano ministro brasileño y actual asesor principal en diplomacia de Lula, Celso Amorim, aseguró que, al asumir su primera presidencia en 2003, Brasil tenía una aproximación «sureña» definida hacia el «sur global» cuando el concepto todavía no se empleaba de forma frecuente.

Se puede convenir, entonces, que el concepto es un eslogan que si ya no obedecía a la geografía (China e India están en el hemisferio norte), tampoco lo hace con la realidad diplomática, política y de seguridad de los países. Por lo tanto, tiene un evidente fin político, sobre todo para quienes quieren situarse como parte de este, porque no funciona como descripción precisa del mundo<sup>24</sup>. Comfort propone a los responsables de tomar decisiones usar con precaución el concepto:

«Aunque muchos formuladores de políticas occidentales creen que deben tratar al mundo no occidental como un todo sin variaciones, deberían usar la frase “sur global” con especial cuidado. Las dinámicas específicas dentro y entre los países de África, Asia y América Latina moldearán sus futuros políticos más que su identidad como grupo. Occidente debe ver a estos Estados tal como son, no caer en la falacia de que operan geopolíticamente como una sola entidad»<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup> Presidencia de la República de Brasil. (2024). Lula: El desarrollo no puede seguir siendo privilegio de unos pocos [en línea]. *Presidencia de la República de Brasil*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.gov.br/planalto/es/ultimas-noticias/2024/02/lula-desenvolvimento-nao-pode-continuar-sendo-privilegio-de-poucos>

<sup>23</sup> Gobierno de Chile. (2022). Presidente Gabriel Boric Font interviene en la 77 sesión de la Asamblea General de Naciones Unidas [en línea]. *Prensa Presidencia de Chile*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://prensa.presidencia.cl/comunicado.aspx?id=201143>

<sup>24</sup> Nye Jr, J. (2023). ¿Qué es el Sur Global? [en línea]. *Project Syndicate*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.project-syndicate.org/commentary/global-south-is-a-misleading-term-by-joseph-s-nye-2023-11/spanish>

<sup>25</sup> Comfort, E. (2024). The Trouble with the “Global South” [en línea]. *Foreign Affairs*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/world/trouble-global-south>

### 3. Recuperando terreno

Si algunos países de América Latina quieren dejar ser «relegables», como han propuesto<sup>26</sup>, y adquirir cierto protagonismo sobre la base de su desempeño económico, su disposición de materias primas críticas o su proyección marítima, tienen más posibilidades de hacerlo si logran escapar de la trampa conceptual del sur global y asumir que se encuentran más cerca del occidente global de lo que creen, puesto que ahí están sus intereses, pero también valores compartidos donde se incluye el respeto a las normativas internacionales. Es decir, deben reconocer, y dar a conocer, dónde están realmente ubicados en el espectro geopolítico y no dónde pretenden estarlo.

En una era de competencia y conflicto entre grandes potencias, intentar ser neutral respecto de con quién se comercia, a quién se le compran armas o en qué foros internacionales se participa va siendo cada vez más difícil. Abrazarse a socios que solo comparten un nivel de desarrollo incompleto, pasados coloniales o que son potencias revisionistas tampoco es garantía de equidad y justicia. Si los países latinoamericanos tienen cierta agudeza, deberían identificar a los actores tanto de la región como externos, a los cuales les resultan funcionales estos conceptos de sur global o de no alineamientos para maximizar su influencia y que, al mismo tiempo, cuestionan a Estados Unidos y Europa pintándolos de decadentes.

Para el occidente global, a su vez, sería apropiado comprender que, en la carrera por atraer más países a su órbita, es necesario desarmar conceptos que se prestan a la utilización de sus rivales contrastándolos con datos<sup>27</sup>. De este modo, amplían las posibilidades de supervivencia de las democracias, aseguran mejor el acceso a recursos críticos y ganan más seguridad. Por eso, es conveniente seguir desarrollando incentivos que demuestren que existen mayores beneficios fuera que dentro del sur global, como las iniciativas para construir infraestructuras tales como el Global Gateway de la Unión Europea y el Build Back Better World promovido por el G7.

En la misma línea, el acuerdo de asociación alcanzado entre la Unión Europea y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR, que

<sup>26</sup> Lagos, R., Castañeda, J. G. y Aguilar, H. (2022). *La nueva soledad de América Latina*. Debate.

<sup>27</sup> Patrick, S. y Huggins, A. *Op. cit.*

incluye a Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), tras dos décadas de negociaciones, es el tipo de medidas concretas que pueden acercar más a los países latinoamericanos de regreso a sus socios históricos.

Contrario a los pronósticos, antes de asumir la presidencia, la entrante Administración de Donald J. Trump hizo gestos importantes para manifestar su interés en la región, como anunciar con rapidez los nombres de futuros embajadores para Argentina, México, Colombia y Chile, probablemente las nominaciones más veloces de las que se tenga recuerdo. También autoridades con vasta experiencia en América Latina fueron designadas en cargos importantes, como el secretario de Estado, Marco Rubio, y el enviado especial del Departamento de Estado, Mauricio Claver-Carone, ambos de ascendencia cubana.

Esto último podría ser la primera señal de que Estados Unidos buscará contener la influencia china en la región, junto con la de Rusia e Irán, y volver a acercar más a los países en su órbita, incluso extendiendo la guerra comercial contra Pekín al hemisferio occidental. Desde ahora, Trump tiene en Sudamérica un posible socio en el libertario Javier Milei, el presidente argentino, quien en solo un año de gobierno hizo retomar las relaciones de su país con Washington, Bruselas e Israel. El mandatario salvadoreño, Nayib Bukele, parece otro interlocutor posible, pero para Centroamérica. También en 2025 habrá elecciones generales en Chile y, si gana la centroderecha, podría darse un nuevo acercamiento.

Es cierto que América Latina se encuentra enfrentada a muchos retos internos en estos momentos, desde la expansión del crimen organizado a las bajas tasas de crecimiento económico. La fragmentación política que se refleja en la inoperancia de sus instituciones regionales tampoco es auspiciosa. Sin embargo, la esperanza de que podrá desmarcarse por mucho más tiempo de la competencia geopolítica actual no es lo mismo que una estrategia de posicionamiento. Si se asume que es solo «un lugar donde gente muy diversa tiene que convivir y prosperar»<sup>28</sup>, entonces la pregunta es dónde tendrá mayor probabilidad de gestionar esa convivencia y prosperidad. Más cerca de sociedades y economías abiertas, a las cuales les une un tronco común y que ya transitaron el camino al desarrollo, o la unión de fuerzas con un grupo

---

<sup>28</sup> Granés, C. *Delirio americano. Una historia cultural y política de América Latina*. Bogotá: Penguin Random House, p. 517.

variopinto de países cuya marca «sur global» sirve para camuflar liderazgos pretendidos, inconsistencias geográficas y sembrar confusiones. Latinoamérica está más cerca de Occidente en la práctica, y es hora de que lo releve y ocupe su lugar de forma positiva en un mundo más arriesgado donde, por lo mismo, las alianzas son clave, algo que el oriente global a veces parece entender mejor.



## Capítulo octavo

### **Redefiniendo las relaciones España-África: por un futuro sostenible y justo y un desarrollo compartido entre España y África**

*José Segura Clavell*

#### **Resumen**

África se encuentra en un momento crucial de su historia y se enfrenta a una serie de desafíos y tendencias complejas que configuran su panorama geopolítico, económico y social y de gobernanza en un mundo convulso y en constante cambio como epicentro geopolítico, atrayendo la atención de las principales potencias mundiales.

El continente africano enfrenta en 2025 una serie de desafíos estructurales y coyunturales que requieren atención prioritaria, desde la seguridad y la gobernanza hasta el desarrollo económico y el cambio climático.

En este escenario dinámico y cambiante, España tiene la oportunidad y la responsabilidad de definir una política propia hacia África basada en el respeto mutuo, la cooperación y el beneficio compartido. Hay que dejar de ver a África como un objeto de intervención y empezar a tratar a sus representantes como socios diversos e igualitarios en la construcción de un orden mundial más justo y sostenible.

## Palabras clave

África, Geopolítica, Desarrollo, Gobernanza, Recursos naturales.

## **Redefining Spain-Africa relations: for a sustainable and fair future and shared development between Spain and Africa**

### Abstract

*Africa is at a turning point in its history and faces a series of complex challenges and trends that shape its geopolitical, economic, social and governance landscape. In a convulsive and constantly changing world, it is attracting the attention of the world's major powers and becoming a geopolitical epicenter.*

*In 2025, the African continent faces a series of structural and circumstantial challenges that require priority attention, from security and governance to economic development and climate change.*

*In this dynamic and changing scenario, Spain has the opportunity and the responsibility to define its own policy towards Africa, based on mutual respect, cooperation and shared benefit. We must stop seeing Africa as an object of intervention and start treating its representatives as diverse and equal partners in the construction of a fairer and more sustainable world order.*

### Keywords

*Africa, Geopolitics, Security, Development, Governance, Sustainability, Natural resources.*

## 1. Introducción

Las consideraciones que a continuación se exponen derivan de las lecturas diarias que, desde la institución de diplomacia pública Casa África, se llevan a cabo al acceder a informaciones gestadas en diferentes medios de comunicación nacionales e internacionales y que, en varios idiomas (español, inglés, francés, portugués), se recogen en el dossier cotidiano que la Casa envía gratuitamente a casi un millar de suscriptores por correo electrónico. Fruto de este seguimiento informativo, cada semana elaboro una serie de artículos que se publican en medios impresos y *online*, tanto canarios como nacionales, que reflejan las tendencias informativas y la actualidad del continente africano desde el punto de vista de los medios de comunicación que lo cubren.

Aunque Casa África no es ni un *think tank* ni un centro académico, gran parte de su labor se basa en el trabajo contrastado de centros de pensamiento, universidades y analistas que consagran sus esfuerzos y su tiempo a conocer mejor y comprender lo que sucede en el continente africano. Como colofón de este texto, me permito la libertad de adjuntar una serie de artículos propios que considero de interés por su relación con los temas tratados en este capítulo. Han sido publicados en el segundo semestre de este año y se reproducen a continuación de este texto como anexo.

Casa África es un consorcio público radicado en la comunidad autónoma de Canarias, que nace en el año 2006 y cuya labor se resume en la frase «África y España, cada vez más cerca». La lectura del artículo titulado «Marcando el rumbo de Casa África» (publicado el 8 de noviembre de 2024) pretende familiarizar al público general con la configuración de las líneas directrices que definen el quehacer de la Casa. Estas líneas aparecen definidas en el Plan Estratégico de Casa África, un documento aprobado por el Consejo Rector de la Casa el 19 de diciembre de 2024 y consensuado con la sociedad civil, las instituciones y los expertos en consulta pública que regirá la acción de la Casa hasta 2028.

África se encuentra en un momento crucial de su historia. Enfrenta una serie de desafíos y tendencias complejas que configuran su panorama geopolítico, económico, social y de gobernanza. La inestabilidad política, las crisis económicas, los conflictos armados, la herencia del colonialismo y las disparidades sociales son algunos de los obstáculos que el continente debe superar para

lograr un desarrollo sostenible e inclusivo. La crisis climática agrava aún más la situación e impacta negativamente en la seguridad humana y en el desarrollo del continente.

En un mundo convulso y en constante cambio, África emerge como epicentro geopolítico atrayendo la atención de las principales potencias mundiales. Esto se ha visto muy a menudo en este 2024, con gestos constantes que denotan un evidente interés creciente debido a una convergencia de factores que van desde su crecimiento económico hasta la abundancia de recursos naturales estratégicos, el auge demográfico de una población joven y la creciente influencia del continente en los asuntos globales.

En este escenario dinámico y cambiante, España tiene la oportunidad y la responsabilidad de definir una política propia hacia África basada en el respeto mutuo, la cooperación y el beneficio compartido. Para lograrlo, es esencial comprender las complejidades del continente, escuchar las voces africanas y construir una relación sólida y duradera que beneficie a ambas partes.

En este sentido, nuestro país presentó su nueva estrategia para África en Consejo de Ministros el 17 de septiembre de 2024 con el título «España-África 2025-2028. Trabajando juntos a través de una relación estratégica». Un documento ambicioso que propone cien líneas de acción agrupadas en cinco objetivos estratégicos: reforzar una relación que facilite la acción conjunta, crecer hacia un desarrollo africano sostenible enfocado en los jóvenes, conectar sociedades y economías de África, España y el mundo, proteger, garantizando la seguridad de las poblaciones, y convivir en sociedades abiertas con instituciones sólidas e inclusivas. La importancia de esta estrategia se refleja en el hecho de que el propio presidente del Gobierno, Pedro Sánchez, estuvo presente en su presentación pública a la sociedad, el 5 de diciembre de 2024, junto con el ministro de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, José Manuel Albares, y otras personas de España vinculadas a la política exterior en África, incluido el que suscribe.

El continente africano enfrenta en 2025 una serie de desafíos estructurales y coyunturales que requieren atención prioritaria. Desde la seguridad y la gobernanza hasta el desarrollo económico y el cambio climático, África es escenario de problemas que también tienen repercusiones globales.

Un ejemplo es el de la amenaza del yihadismo, que sigue latente, con una proyección de expansión notable hacia los países costeros del golfo de Guinea. La inestabilidad política en los países

del Sahel (Mali, Níger, Burkina Faso), marcada por una serie de golpes de Estado y el debilitamiento de mecanismos de cooperación como la CEDEAO, agrava las tensiones regionales. Conflictos armados persistentes en Sudán, el Cuerno de África y el Sahel continúan causando estragos, mientras que la prolongada crisis en Libia añade combustible a la inseguridad en una vasta área.

La superación de desafíos como este y el aprovechamiento de las oportunidades dependerá de la capacidad de los países africanos para tomar las riendas de su propio destino, promover la cooperación regional, construir instituciones sólidas y justas e invertir en desarrollo humano, innovación y sostenibilidad.

La comunidad internacional debe desempeñar un papel de apoyo en este proceso respetando la soberanía de los países africanos y promoviendo relaciones equitativas y beneficiosas para todos. Hay que dejar de ver a África como un objeto de intervención y empezar a tratar a sus representantes como socios diversos e igualitarios en la construcción de un orden mundial más justo y sostenible.

Por otra parte, es importante analizar la evolución del africanismo español y trazar las guías para las acciones futuras.

## 2. Nuevo colonialismo

África es, sin lugar a duda, un continente clave y reconocido en el panorama estratégico global por las oportunidades que presenta en términos de crecimiento económico, riqueza energética, vastas reservas minerales y acuíferas, extensas tierras fértiles, desarrollo demográfico y riqueza cultural<sup>1</sup>. En esta orientación estratégica también influye la inestabilidad, el terrorismo, el crimen organizado y otras amenazas de la estabilidad y desarrollo del continente y su entorno. Es decir, las intervenciones externas en África están a menudo impulsadas por estos intereses geopolíticos y económicos mientras los países africanos se enfrentan a la persistencia de la pobreza, la desigualdad y la dependencia de la exportación de materias primas<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> OECD. (2024). *Africa's Development Dynamics 2024: Skills, Jobs and Productivity* [en línea]. Organisation for Economic Co-operation and Development. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/df06c7a4-en>

<sup>2</sup> WEF (2023). *Why Africa will become a prominent player in global geopolitics* [en línea]. World Economic Forum. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.weforum.org/stories/2023/07/why-africa-will-become-a-prominent-player-in-global-geopolitics/>

Esta «maldición de los recursos»<sup>3</sup> sigue siendo una realidad y la riqueza del continente beneficia principalmente a actores externos<sup>4</sup>. La competencia externa por los recursos de África redonda, además, en el apoyo a regímenes autoritarios que sirven a los intereses ajenos, la instrumentalización de organismos internacionales para legitimar intervenciones militares y la imposición de políticas económicas que perpetúan la dependencia<sup>5</sup>.

La creciente influencia de potencias globales como China y Rusia en el continente desafía la hegemonía tradicional de Occidente, en particular de Francia en sus antiguas colonias, y hace que, en el ámbito geopolítico, África se encuentre en una encrucijada. La guerra en Ucrania, por ejemplo, ha evidenciado aún más esta dinámica, con países africanos mostrando una renuencia a aliarse automáticamente con Occidente, lo que ha generado críticas y desconcierto<sup>6</sup>.

Aunque el futuro de África depende —hasta cierto punto— de estos intereses geoestratégicos externos, no debe guiarse por estos sino por sus propios objetivos. El término «nuevo colonialismo» en África se refiere a la creciente influencia ajena en sus asuntos políticos y económicos, la explotación de los recursos naturales y los casos de detrimento del desarrollo sostenible del continente<sup>7</sup>. Los actores externos, entre ellos la UE y España deben ser aliados y no repetir ni los errores del colonialismo, ni los modelos de cooperación e inversión que ya han mostrado tener resultados limitados en términos de

---

<sup>3</sup> Sachs, J. D. y Warner, A. M. (1995). *Natural Resource Abundance and Economic Growth* [en línea]. National Bureau of Economic Research. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.nber.org/papers/w5398>

<sup>4</sup> Arezki, R. *et al.* (2024). The import channel of the resource curse [en línea] *World Bank blogs*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://blogs.worldbank.org/en/developmenttalk/the-import-channel-of-the-resource-curse>

<sup>5</sup> Alaminos, M. Á. y Marquina, A. (2022). África: Competencia y sustitución en un entorno estratégico de rivalidad [en línea]. *Revista UNISCI*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.unisci.es/wp-content/uploads/2022/11/UNISCIDP60-1ALAMINOS-MARQ.pdf>

<sup>6</sup> UNDP. (2022). *The impact of the war in Ukraine on sustainable development in Africa* [en línea]. Regional Bureau for Africa UNDP. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.undp.org/africa/publications/impact-war-ukraine-sustainable-development-africa>

<sup>7</sup> Obikwelu, I. J., Messina, G.-M. y Odumegwu, A. C. (2023). The Effects of Neocolonialism [en línea]. *PanAfrican Journal of Governance and Development*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.ajol.info/index.php/pajgd/article/view/260278> y Whelan, O. (2022). Neocolonialism: The Remnants of Foreign Exploitation in Africa [en línea]. *The Science Survey*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://thesciencesurvey.com/editorial/2023/07/21/neocolonialism-the-remnants-of-foreign-exploitation-in-africa/>

gobernanza, seguridad y en la vida cotidiana de los ciudadanos en África. África ya no puede ser tratada como un continente-marioneta, escenario de luchas de poder y sin voz en el concierto internacional.

### 3. Una nueva diplomacia

Durante siglos, la diplomacia ha sido fundamental en la configuración de las relaciones internacionales, facilitando negociaciones pacíficas y la resolución de conflictos, y fomentando la cooperación global. Sin embargo, en el mundo actual, la diplomacia enfrenta nuevas tendencias y desafíos que están redefiniendo su futuro. Asimismo, el auge del nacionalismo y los movimientos populistas, y hasta el uso de herramientas digitales y tecnológicas, impulsan la transformación de la diplomacia, obligándola a adaptarse y evolucionar<sup>8</sup>.

Al mismo tiempo, el multilateralismo se encuentra cuestionado a nivel global por su ineficacia en resolución de conflictos, por los movimientos nacionalistas<sup>9</sup> y por los lentos avances para abordar la crisis climática<sup>10</sup>. Es cada vez más obvio que los marcos de la cooperación global no han seguido el ritmo de esta evolución y que su caja de herramientas, normas y enfoques necesita una actualización.

Si bien la intención declarada de organismos internacionales y potencias globales suele ser la promoción de la paz, la democracia y el desarrollo, la realidad es que sus acciones a menudo han tenido consecuencias negativas exacerbando la inestabilidad y perpetuando la dependencia del continente. El Consejo de Seguridad de la ONU —sin representación permanente de países africanos— toma decisiones sobre intervenciones militares y sanciones que a menudo tienen consecuencias devastadoras para

<sup>8</sup> Diplo. (2024). *Digital geopolitics: new environment for diplomatic activities* [en línea]. Diplo Foundation. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.diplomacy.edu/topics/digital-diplomacy/#geopolitical-and-geo-economic-environment-for-diplomatic-activities>

<sup>9</sup> Diplomacia.org (2024a). *¿Cómo impacta el populismo en la diplomacia internacional?* [en línea]. Diplomacia.org. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://diplomacia.org/blog/como-impacta-el-populismo-en-la-diplomacia-internacional>

<sup>10</sup> Diplomacia.org (2024b). *Los desafíos de la diplomacia climática en el contexto del cambio climático global* [en línea]. Diplomacia.org. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://diplomacia.org/blog/los-desafios-de-la-diplomacia-climatica-en-el-contexto-del-cambio-climatico-global>

la población civil<sup>11</sup>. La falta de financiación adecuada para las operaciones de paz y la reconstrucción posconflicto, así como la ineficiencia y la burocracia, limitan la eficacia de esas intervenciones<sup>12 13</sup>.

Además, la comunidad internacional es criticada por aplicar un doble rasero en sus intervenciones en África, actuando con mayor contundencia cuando sus intereses están en juego y mostrando indiferencia ante violaciones de derechos humanos y crisis humanitarias que no les afectan de manera directa. La condena selectiva de golpes de Estado, la imposición de sanciones económicas que afectan a la población civil y la falta de apoyo a iniciativas de desarrollo genuinamente lideradas por africanos generan desconfianza y resentimiento. Francia, en particular, debe abandonar la política de la *Françafrique*, caracterizada por el intervencionismo militar, el apoyo a regímenes autoritarios y la perpetuación de la dependencia económica<sup>14</sup>. La influencia desproporcionada de Francia en las decisiones de organismos internacionales como la CEDEAO y la ONU genera desconfianza y limita la soberanía de los países africanos.

En lo que se refiere a la Unión Europea, un reciente informe del CIDOB critica las tres estrategias implementadas por la UE en el Sahel desde 2011 por su enfoque securitario, que ha sido ineficaz y ha empeorado la situación. El informe identifica problemas principales como: la securitización de la seguridad, la migración y el cambio climático; los efectos negativos de este enfoque securitario; las tensiones internas en la UE y la brecha entre la retórica y la práctica.

El informe argumenta que la securitización ha simplificado las causas de la inestabilidad, priorizando respuestas militares sobre soluciones políticas y de desarrollo. Las políticas migratorias y climáticas han generado tensiones y reducido oportunidades

---

<sup>11</sup> Naciones Unidas. (2024). *África merece ser miembro permanente del Consejo de Seguridad* [en línea]. ONU. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2024/08/1531956>

<sup>12</sup> Naciones Unidas.. (S. f.). *Financiación de las operaciones de mantenimiento de la paz*. [en línea]. ONU. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://peacekeeping.un.org/es/how-we-are-funded>

<sup>13</sup> Naciones Unidas. (S. f.). *La transición de las operaciones de paz* [en línea]. ONU. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://peacekeeping.un.org/es/transitioning-peace-operations-0>

<sup>14</sup> Saldaña, E. (2023). ¿Qué es la Francáfrica? [en línea]. *El Orden Mundial*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://elordenmundial.com/que-es-francafrica/>

económicas locales. Además, las dinámicas internas de la UE y la falta de participación local han afectado a la eficacia de sus estrategias. El informe concluye que la UE debe adoptar un enfoque menos securitario y más centrado en las causas profundas de la inestabilidad incorporando el conocimiento local y promoviendo un pragmatismo más recíproco. De hecho, los enfoques de arriba hacia abajo, sin una verdadera participación de la sociedad civil y los actores comunitarios en la toma de decisiones que afectan a los africanos, deben ser cosa del pasado, ya que, además, contribuyen a la desconexión entre las estrategias europeas y las realidades sobre el terreno y a la irrelevancia europea en África.

Por parte de la propia UA se aboga por una cooperación internacional que respete la soberanía de los países africanos y promueva un desarrollo equitativo y beneficioso para todas las partes involucradas. También enfatiza la importancia de fortalecer las instituciones africanas y seguir fomentando la integración regional para resistir nuevas formas de neocolonialismo<sup>15</sup>.

Por ello, parece necesario reiterar lo obvio: las colaboraciones con el continente deben basarse siempre en el respeto y el conocimiento profundo de África sin dañar la unidad africana, la autodeterminación y la libertad de los africanos. Europa debe dejar de imponer sus propias soluciones y agendas y empezar a escuchar y aprender de las voces africanas. La diversidad de perspectivas y experiencias en el continente ofrece una rica fuente de conocimiento y sabiduría para abordar los desafíos globales. Es crucial apoyar el liderazgo africano en la búsqueda de soluciones propias y globales y promover un diálogo intercultural basado en el respeto mutuo y el aprendizaje recíproco.

#### 4. África y España: un nuevo modelo diferenciado y fundamentado

España, dentro del marco de la UE —pero también con voz propia—, aspira a ser uno de esos actores en el acercamiento entre Europa y África, muy consciente no solo de lo que pueda aportar a África, sino de todo lo que ofrece el continente al país. África es nuestro vecino y en muchos aspectos estamos inexorablemente unidos: existe una dependencia mutua y una relación histórica menos compleja que en otras relaciones bilaterales de

<sup>15</sup> Unión Africana. (2015). Our Aspirations for the Africa We Want [en línea]. *Agenda 2063*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://au.int/agenda2063/aspirations>

países europeos con países africanos. Estos hechos hacen del nexo África-España una asociación estratégica en ambas orillas.

En esta configuración, es fundamental reivindicar el hecho de que Casa África se sitúa en Canarias por razones logísticas y sociales y de que Canarias puede tener un rol central en este nexo hispano-africano. El archipiélago es una comunidad con una relación privilegiada con el continente africano, de cuya fachada atlántica occidental forma parte. Canarias se integra en la región macaronésica (Cabo Verde, Madeira, Azores y Canarias) y se sitúa en el entorno marítimo de África occidental, a la salida del golfo de Guinea y próxima a países como Marruecos, Mauritania, Senegal o Guinea Ecuatorial, a los que le vinculan relaciones de todo tipo y de larga data. Consciente de la importancia de ese vínculo, el Gobierno de la comunidad autónoma de Canarias creó hace ya dos décadas una dirección general consagrada a sus relaciones con el continente africano, una decisión que también es una apuesta por mirar hacia África e innovar a través de herramientas como programas formativos y artísticos, experiencias educativas y acuerdos comerciales que nos acerquen.

Para que España desempeñe un papel central en la construcción de un mundo más justo y ejerza como puente entre África y Europa, convirtiéndose en socia y amiga de confianza del continente, tiene que saber mucho más sobre África y acceder a ese conocimiento a través de la producción académica, cultural y de todo tipo que se desarrolla en el continente africano. Debe adoptar una postura crítica ante la narrativa simplista de las complejidades internas y promover un discurso propio que reconozca la diversidad de perspectivas y la capacidad de África para definir su futuro.

Esta nueva relación debe reconocer el legado colonial y el compromiso con la justicia histórica, aunque España, a diferencia de otras potencias europeas, tuvo una presencia colonial limitada en África, principalmente en el Sáhara Occidental y Guinea Ecuatorial. Este hecho ofrece a España la oportunidad de asumir un papel de liderazgo en la restitución de bienes culturales saqueados durante la época colonial y en el apoyo a procesos de reparación por los daños causados.

El modelo de colaboración —o asociación— con África debe basarse siempre en respeto y el beneficio mutuo. Eso se puede hacer alineándose con los compromisos internacionales adquiridos tanto por España como por los países africanos, como la

*Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas*<sup>16</sup>, o incluso los objetivos de la *Agenda 2063 de la Unión Africana*<sup>17</sup>, plan maestro de la UA para el desarrollo sostenible y el crecimiento económico del continente.

#### 4.1. Paz y seguridad

El escenario securitario en África subsahariana se caracteriza por una compleja red de conflictos internos y tensiones regionales que, en algunos casos, se han internacionalizado aún más en los últimos años y complicado desde la perspectiva geopolítica. Tres zonas principales —el Sahel, el Cuerno de África y la región de los Grandes Lagos— ejemplifican los desafíos de seguridad que enfrenta el continente, agravados por la creciente participación de actores externos, la erosión de la gobernanza democrática y la explotación de los recursos naturales.

En el Sahel, el vacío de poder dejado por la retirada de actores occidentales ha sido ocupado por Rusia, cuya influencia se consolida a través del ahora llamado África Corps (antiguo grupo Wagner). La aparición de un bloque militar conformado por Níger, Burkina Faso y Mali tras sus respectivas rupturas con la CEDEAO refleja un giro hacia políticas antioccidentales inicialmente muy enfocadas contra su antigua colonia y, hasta hace pocos meses, socio prioritario: Francia. Este entorno se complica con la persistencia de grupos yihadistas que, adaptándose a dinámicas locales, fortalecen sus vínculos con las comunidades afectadas, lo que dificulta los esfuerzos de contrainsurgencia.

Como ya se ha mencionado, el yihadismo sigue siendo la amenaza principal en muchas zonas del continente africano y en especial en el Sahel. De hecho, casi no se habla de cómo la crisis de seguridad en esta parte del mundo amenaza con extenderse a los países costeros del golfo de Guinea: Benín, Togo, Costa de Marfil y Ghana. En estas zonas, los grupos yihadistas están explotando una serie de vulnerabilidades estructurales, frustraciones de todo tipo y resentimientos contra Estados que no siempre responden a las reclamaciones de sus ciudadanos como estos quieren para reclutar a los jóvenes que engrosarán sus filas.

<sup>16</sup> Naciones Unidas. (2015). *Agenda 2030: Objetivos de Desarrollo Sostenible*. [en línea]. ONU. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>

<sup>17</sup> Unión Africana, *Op. cit.*

Si bien por Sahel los analistas suelen remitir y analizar conjuntamente la parte occidental del mismo (Mali, Níger, Chad y Burkina Faso), en su parte oriental se desarrolla ahora uno de los conflictos de mayor intensidad del mundo, el de Sudán. La guerra civil en Sudán, iniciada en abril de 2023, ha desencadenado una crisis humanitaria y de seguridad sin precedentes con repercusiones devastadoras tanto a nivel nacional como regional. El enfrentamiento entre las Fuerzas Armadas de Sudán (FAS) y las Fuerzas de Apoyo Rápido (RSF) ha desplazado a millones de personas, generado hambrunas y desatado una oleada de atrocidades, en especial en la región de Darfur. Los países vecinos, como Chad y Sudán del Sur, sufren presiones extraordinarias por la afluencia masiva de refugiados y la inestabilidad económica derivada del conflicto.

El carácter internacional de esta confrontación agrava aún más la situación. Las RSF cuentan, entre otros, con el respaldo significativo de los Emiratos Árabes Unidos, mientras que Egipto apoya a las FAS en menor medida. Al mismo tiempo, la participación de grupos armados procedentes de Chad y Sudán del Sur introduce dinámicas transfronterizas que amenazan con extender el conflicto más allá de las fronteras sudanesas. Esta implicación de actores externos no solo perpetúa la guerra, sino que también complica los esfuerzos diplomáticos dirigidos a establecer un alto el fuego. A esto se suma la fragmentación interna de ambos bandos, compuestos por diversas facciones con lealtades fluctuantes, lo que dificulta la negociación y aumenta el riesgo de prolongación del conflicto.

Todos estos factores hacen que las perspectivas de paz a corto plazo sean sombrías y Sudán se encuentre al borde de un colapso total, con implicaciones regionales significativas. La estabilidad de Chad y de Sudán del Sur está en juego, y la continuidad de la guerra pone en riesgo no solo la integridad del Estado sudanés, sino también la seguridad del Cuerno de África en su conjunto. La comunidad internacional enfrenta el desafío de redoblar sus esfuerzos para presionar por un acuerdo de paz mientras moviliza recursos humanitarios para atender las crecientes necesidades de la población afectada.

En el Cuerno de África, la escalada del conflicto en Sudán subraya las profundas fracturas internas y su impacto regional. Al mismo tiempo, acuerdos como el firmado entre Etiopía y Somalilandia añaden tensión. Este memorando, que otorga acceso marítimo a Etiopía a cambio de apoyo a la independencia de Somalilandia,

pone en riesgo la estabilidad de Somalia, cuya integridad territorial se ve amenazada por estas alianzas estratégicas.

Por su parte, la región de los Grandes Lagos enfrenta un deterioro significativo en las relaciones entre la República Democrática del Congo (RDC) y Ruanda. El apoyo de Ruanda al grupo rebelde M23 ha intensificado los enfrentamientos generando desplazamientos masivos y socavando los esfuerzos de pacificación. La retirada de las fuerzas de paz de la ONU en la RDC, que se suma al despliegue de tropas de la SADC, revela las dificultades de coordinar respuestas internacionales efectivas en medio de una creciente rivalidad geopolítica.

En conjunto, estos conflictos no solo destacan la fragilidad de los Estados africanos en materia de seguridad, sino también la tendencia global hacia la disminución del multilateralismo efectivo y del respeto al derecho internacional humanitario. La combinación de factores internos, como los débiles contratos sociales, y externos, como la intervención de potencias extranjeras, configura un panorama securitario en el que la estabilidad parece cada vez más lejana.

España puede abogar por una mayor participación de los países africanos en los foros internacionales y por la reforma de instituciones como el Consejo de Seguridad de la ONU para garantizar una representación más equitativa y unas reglas de juego iguales para todos. En este contexto, la multipolaridad y la ampliación de socios en el continente africano no deben verse como una amenaza, sino como una oportunidad para diversificar sus alianzas y promover un enfoque multilateral en nuestras relaciones con África.

En lo que se refiere a la seguridad, y en casos tanto generales como específicos, la perspectiva occidental concibe a África, y en particular al Sahel, como una zona periférica y problemática que amenaza la seguridad de Europa. El Sahel, en concreto, se ha convertido en un epicentro del yihadismo, con grupos armados que operan en países como Mali, Burkina Faso y Níger a gran escala. La incapacidad de los Estados de la región para contener la amenaza yihadista, a pesar del apoyo de Francia y otros países, ha generado inestabilidad y ha impulsado golpes de Estado.

En lugar de priorizar la seguridad militar y replicar el modelo francés de intervención militar directa, España puede adoptar un enfoque de promoción de la paz, seguridad humana y prevención de conflictos abordando las causas profundas de la pobreza,

la desigualdad, la exclusión social y la degradación ambiental. También puede priorizar el apoyo a las iniciativas de paz y seguridad lideradas por actores africanos, como la Unión Africana y las organizaciones subregionales. Esto implicaría fortalecer las capacidades africanas en áreas como la mediación, la resolución de conflictos y el desarrollo de fuerzas de seguridad eficaces y responsables. Apoyar procesos de justicia transicional en países que han sufrido conflictos, promoviendo la reconciliación, la verdad, la justicia y la reparación, es otra vía. España puede contribuir al desarrollo y fortalecimiento de los mecanismos de alerta temprana a nivel regional y continental compartiendo su experiencia y proporcionando apoyo técnico y financiero.

#### 4.2. Gobernanza

La inestabilidad política y los golpes de Estado son una constante en muchos países africanos. La fragilidad de las instituciones, la corrupción y la falta de transparencia debilitan la democracia y el Estado de derecho. Si bien se han dado avances en la democratización desde la década de 1990, con la apertura al multipartidismo y la alternancia en el poder en algunos países, la realidad es que muchas veces se copia la «fachada» del modelo democrático occidental sin una verdadera transformación profunda<sup>18</sup><sup>19</sup>. La presión occidental por celebrar elecciones periódicamente, a veces en contextos adversos, puede ser contraproducente. La participación ciudadana y la construcción de instituciones sólidas son esenciales para una gobernanza efectiva y legítima. Existe un divorcio entre las élites políticas y económicas y las sociedades africanas que es necesario tener en cuenta a la hora de prestar apoyo a determinados regímenes a los que sus poblaciones no consideran legítimos.

La creciente conciencia ciudadana y la movilización social, evidenciada en protestas y movimientos en todo el continente, impulsan la demanda por una mayor transparencia, el crecimiento inclusivo, la rendición de cuentas y la justicia social. Los académicos

<sup>18</sup> Mateos, O. (2018). África Subsahariana: democratización, a pesar de todo [en línea]. En: CIDOB (2018). *Anuario Internacional CIDOB 2018*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.cidob.org/publicaciones/africa-subсахariana-democratizacion-pesar-de-todo>

<sup>19</sup> Pérez, Á. (2004). Democracia en África Subsahariana [en línea]. *Grupo de Estudios Estratégicos*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <http://www.gees.org/articulos/democracia-en-africa-subсахariana>

y la sociedad civil en África juegan un papel crucial en la transformación de las dinámicas perjudiciales que siguen afectando al continente. Aunque les constriñen numerosas limitaciones, como la falta de recursos, la represión por parte de los Gobiernos, la fragmentación interna y la influencia de actores externos, su labor es fundamental para promover un cambio positivo en el continente.

La gobernanza en África enfrenta desafíos como los conflictos y la desconfianza en las instituciones: 21 países, que representan el 47,9 % de la población africana, muestran niveles de gobernanza inferiores a los de 2014. Por otro lado, 33 países, que abarcan el 52,1 % de la población del continente, han logrado avances en esta década. Estas son las conclusiones del Índice Ibrahim de Gobernanza Africana (IIAG) 2024<sup>20</sup>. Con apoyo y cooperación internacional, hay potencial para un progreso significativo y, por ello, España debe seguir colaborando en el fortalecimiento de las instituciones africanas. Esto puede incluir la formación de funcionarios y el apoyo a la descentralización administrativa, pero es crucial que se haga junto con la sociedad civil. Ya juega un papel destacado en la promoción de la democracia, los derechos humanos y el desarrollo sostenible del continente, pero estas organizaciones se enfrentan a desafíos como la represión gubernamental y la falta de recursos<sup>21</sup>.

#### 4.3. Desarrollo económico sostenible

Desde principios del siglo XXI, África ha experimentado la segunda tasa de crecimiento económico más alta del mundo, solo superada por Asia. Según las Naciones Unidas, el crecimiento económico de África seguirá siendo moderado después de desacelerarse gradualmente entre 2021 y 2023. Sin embargo, se prevé que los recientes esfuerzos para estabilizar la economía empezarán a dar frutos a partir de la segunda mitad de 2024, en particular en algunas de las economías más grandes. Se espera que la

<sup>20</sup> Mo Ibrahim Foundation. (2024). *Ibrahim Index of African Governance (IIAG)* [en línea]. Mo Ibrahim Foundation. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://mo.ibrahim.foundation/our-research/iiag>

<sup>21</sup> Lecumberri, B. (2024). Gobernar bien: los conflictos y la desconfianza en las instituciones empañan los progresos de África [en línea]. *El País*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://elpais.com/planeta-futuro/2024-10-23/gobernar-bien-los-conflictos-y-la-desconfianza-en-las-instituciones-empanan-los-progresos-de-africa.html>

actividad económica del continente pase de un lento 3 % en 2024 a un 3,2 % en 2025<sup>22</sup>.

Sin embargo, la región enfrenta varios desafíos de desarrollo, entre ellos la pobreza extrema, que afecta en torno a 466 millones de africanos, según el Banco Mundial<sup>23</sup>. En los últimos tiempos, el aumento de los conflictos y la violencia en toda la región ha amortiguado la actividad económica y las crisis climáticas han exacerbado esta fragilidad. La reciente policrisis, que incluye cuestiones climáticas, la pandemia de covid19 y los conflictos, ha acelerado el aumento de la deuda, lo que mantiene a la región en altos riesgos de sobreendeudamiento. No se puede apartar la vista de la creciente deuda externa de muchos países africanos, especialmente con acreedores privados (no con China, como intentan vendernos los medios), que representa una amenaza para su estabilidad económica. La dependencia de préstamos con altos intereses puede llevar a una espiral de endeudamiento que limite aún más la capacidad de los Gobiernos para invertir en desarrollo y atender las necesidades de sus poblaciones.

A pesar de estos desafíos, África también experimenta tendencias positivas. La creciente población joven representa un enorme potencial de desarrollo, con una fuerza laboral dinámica y emprendedora<sup>24</sup>.

La UA, a través de la Agenda 2063, promueve el desarrollo económico, la autosuficiencia y la independencia económica. Una de las iniciativas recientes más importantes es el Área de Libre Comercio Continental Africana (AfCFTA), en vigor desde 2019. Esto representa una gran oportunidad para el continente —y también para España—, con un mercado de 1300 millones de personas y un PIB de más de 2,7 billones de euros. Apoyar la gobernanza económica propia de África es prioritario para fomentar relaciones de mutuo beneficio.

Europa debe asimismo abandonar las prácticas comerciales desfavorables que perpetúan la dependencia económica de África. El

---

<sup>22</sup> Naciones Unidas. (2024). *Trade and Development Report 2024. Rethinking development in the age of discontent* [en línea]. ONU. [Consulta: 2025]. Disponible en: [https://unctad.org/system/files/official-document/tdr2024\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/tdr2024_en.pdf)

<sup>23</sup> Banco Mundial (2024a). *Poverty, Prosperity, and Planet Report Pathways Out of the Polycrisis* [en línea]. Banco Mundial. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.worldbank.org/en/publication/poverty-prosperity-and-planet>

<sup>24</sup> Banco Mundial. (2024b). *Africa's pulse. An analysis of issues shaping africa's economic future* [en línea]. Banco Mundial. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/baea7aea-da11-45e8-82ec-101ac5f1e6ab/content>

monocultivo, como el del arroz en Senegal y Mauritania, aumenta la vulnerabilidad a las fluctuaciones del mercado global<sup>25</sup>. Es un ejemplo de la herencia del pasado colonial que demuestra que queda camino en la búsqueda de una diversificación económica y, por ende, de una mayor independencia económica de África.

Por otro lado, es necesario promover acuerdos comerciales justos, facilitar el acceso a los mercados europeos para productos africanos e invertir en el desarrollo de capacidades locales para agregar valor a las materias primas. España puede apoyar este proceso a través de la transferencia de conocimientos y tecnología e incrementar la financiación para proyectos de adaptación al cambio climático en África apoyando a las comunidades más vulnerables a los impactos del cambio climático. Por ejemplo, puede aportar *know-how* en los ámbitos de las energías renovables, la gestión sostenible de los recursos naturales, prácticas que protejan la biodiversidad, los ecosistemas y los medios de vida de las comunidades locales.

La expansión de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) abre otras oportunidades para la educación, la innovación y el desarrollo económico. En este ámbito, se presta especial atención a las oportunidades y retos para los países africanos en el contexto global. La región está atravesando una transformación digital acelerada que, si se gestiona de forma adecuada, puede mejorar la competitividad económica, facilitar el desarrollo social y aumentar la integración regional. Sin embargo, las disparidades en el acceso a la tecnología, una infraestructura deficiente y los desafíos regulatorios continúan siendo obstáculos importantes.

Según el *GSMA Mobile Economy Report 2024*, el número de usuarios de Internet móvil alcanzó los 600 millones en 2022, y se espera que esta cifra continúe creciendo hasta llegar a 800 millones en 2025. Este aumento es impulsado principalmente por la adopción de teléfonos inteligentes y la expansión de la cobertura 4G y 5G en países clave como Sudáfrica, Kenia, Nigeria y Egipto<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> Aldekoa, X., Borràs, E. y Aragó, L. (2024). Mil cayucos de arroz [en línea]. *La Vanguardia*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/internacional/20240818/9874934/mil-cayucos-arroz.html>

<sup>26</sup> GSMA (2024). *GSMA Mobile Economy Report 2024* [en línea]. GSMA. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.gsma.com/solutions-and-impact/connectivity-for-good/mobile-economy/wp-content/uploads/2024/02/260224-The-Mobile-Economy-2024.pdf>

España, con su experiencia en telecomunicaciones, *fintech*, energía renovable y salud digital, tiene oportunidades de inversión y colaboración, e incluso puede actuar como puente entre África y Europa para que el continente se convierta en un socio de innovación y desarrollo sostenible. Para maximizar estas oportunidades, es crucial abordar los desafíos de infraestructura, establecer marcos regulatorios sólidos y fomentar un crecimiento económico inclusivo y sostenible en las próximas décadas.

#### 4.4. Desarrollo social inclusivo

Socialmente, África se caracteriza por una gran diversidad cultural y lingüística, así como por una población joven en rápido crecimiento. La desigualdad, la pobreza y la falta de acceso a servicios básicos como la educación y la salud son desafíos importantes. El legado del colonialismo sigue impactando en la sociedad, desde la imposición de idiomas y modelos educativos hasta la persistencia de mentalidades y estructuras de poder. El neocolonialismo perpetúa la dependencia y limita la capacidad de los países africanos para tomar las riendas de su propio destino. La construcción de una sociedad más justa, equitativa e inclusiva es crucial para el desarrollo humano y el bienestar de la población.

España puede aprovechar su diversidad cultural para construir puentes de entendimiento con África, promoviendo el diálogo intercultural y la cooperación en educación, cultura y arte. Además, puede apoyar la creación artística y cultural en África fomentando el intercambio de experiencias y la colaboración entre artistas de ambos continentes.

Es necesario recordar que, hasta finales del siglo xx, la perspectiva dominante en la academia española en el territorio de los estudios africanos era eurocéntrica e imperialista, heredada en gran medida de la época franquista. Durante el franquismo, el Instituto de Estudios Africanos (IDEA), creado en 1945, se convirtió en el principal impulsor del conocimiento sobre África en España. Sin embargo, la visión del IDEA estaba marcada por el colonialismo y el paternalismo, por lo que proyectaba una imagen distorsionada de las realidades africanas. Esta perspectiva se vio reforzada por la escasa atención que la academia española prestó a la historia africana durante gran parte del siglo xx, en contraste con otros países europeos con mayor presencia colonial en el continente.

A partir de la década de 1980, con la llegada de la democracia y el auge de las teorías poscoloniales, se produjo un cambio de paradigma en el africanismo español. Surgieron nuevos centros de investigación y grupos de historiadores —denominados «pioneros»— que comenzaron a cuestionar la visión eurocéntrica del pasado africano. Estos investigadores se centraron en recuperar la voz de los propios habitantes del continente utilizando nuevas metodologías y fuentes, como la historia oral.

En el siglo *xxi*, el interés por la historia de África en España ha continuado creciendo. El aumento de la oferta académica, con la creación de másteres específicos sobre el continente, ha contribuido a la formación de una nueva generación de historiadores africanistas. A pesar de los avances, la historia de África sigue siendo un campo minoritario dentro de la academia española y pervive una enorme necesidad de mayor apoyo institucional, financiación e integración con otras redes de investigación para consolidar su lugar en la historiografía española<sup>27</sup>.

El conocimiento debe ser, por tanto, un aspecto central de la estrategia española con África y debe incluir la promoción de la enseñanza de lenguas africanas en España, tal como se hace en Casa África con el wolof y el bambara.

#### 4.5. La enseñanza del español

El español, una de las lenguas más habladas del mundo, está adquiriendo una creciente importancia en África subsahariana, una región marcada por su diversidad cultural, lingüística y económica. Aunque a lo largo de la historia el español no ha tenido un papel predominante en esta región, como sí ocurre con el inglés o el francés, su relevancia está aumentando debido a factores educativos, diplomáticos y comerciales.

La enseñanza del español en África se ha convertido en una herramienta clave para abrir nuevas oportunidades. Con más de 580 millones de hablantes en todo el mundo, el español es la segunda lengua más hablada por número de hablantes nativos y la tercera en uso global en Internet. España ha desarrollado una estrategia renovada para promover su enseñanza en África y reconoce el potencial de la lengua como puente cultural y económico.

<sup>27</sup> Cuadrado Bolaños, Jara, and Pablo Arconada Ledesma. «La Historia de África en España. ¿Hacia nuevos campos de investigación?». *HISPANIA NOVA. Primera Revista de Historia Contemporánea on-line en castellano. Segunda Época* 1 (2023): 47-67.

Esta estrategia se centra en fortalecer la cooperación educativa y cultural, fomentar el aprendizaje del español y mejorar la calidad de la enseñanza. La iniciativa incluye la apertura de nuevos centros de enseñanza, la formación de profesores y la creación de materiales didácticos adaptados a las necesidades locales.

Uno de los motores principales del crecimiento del español en África subsahariana es su inclusión en los sistemas educativos de varios países. Instituciones como el Instituto Cervantes o la Dirección General del Español en el Mundo, del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, y alianzas con Gobiernos locales han fomentado la enseñanza del español como lengua extranjera en un buen número de países.

El español no solo es una herramienta educativa y cultural, sino también un activo estratégico en las relaciones exteriores, ya que facilita la comunicación y el entendimiento en el ámbito diplomático, comercial y cultural. La promoción del español en África fortalece los lazos entre España y los países africanos creando un entorno propicio para el diálogo y la colaboración en diversos campos, desde la economía hasta la ciencia y la tecnología. Es, además, un activo en los procesos de integración de los africanos recién llegados a nuestro país.

Diversas instituciones y organismos trabajan junto al Instituto Cervantes, con una red de centros en todo el mundo, en países clave como Marruecos, Senegal y Egipto. En proceso de expandirse a otras regiones, el Instituto Cervantes no se limita a los cursos de español, sino que también programa actividades culturales que persiguen un acercamiento entre sociedades.

La Dirección General del Español en el Mundo fue creada en 2021 y está adscrita a la Secretaría de Estado para Iberoamérica y el Caribe y el Español en el Mundo. Desde su creación, ha sido fundamental en la política exterior de España. El Ministerio de Asuntos Exteriores ha subrayado la relevancia del español como un eje estratégico para fortalecer las relaciones internacionales y promover la cultura y economía españolas en el ámbito internacional. Su labor incluye promover el español en regiones donde no es lengua oficial, impulsar el español como factor de crecimiento económico y competitividad internacional, especialmente en el contexto de la digitalización y la economía del conocimiento, y consolidar el español como lengua de prestigio en la diplomacia y las relaciones internacionales. La creación de esta dirección general refleja el compromiso de España con la promoción de

su lengua y cultura al tiempo que reconoce el español como una herramienta clave para el desarrollo y la cooperación cultural.

La Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) es otra pieza clave en la promoción del español en África gracias a la financiación de programas de formación de profesores y becas de lectorados, así como otras acciones que se llevan a cabo junto con el Instituto Cervantes.

Por último, Casa África se centra en el apoyo a los organismos anteriormente citados y en la organización de los encuentros de hispanistas África-España, además de la segunda edición de una monografía sobre la situación de la enseñanza del español en África subsahariana, una investigación que se editará en 2025 y revelará datos impactantes sobre el crecimiento de la enseñanza del español en el continente vecino. La primera publicación de este tipo se realizó en 2015. Fue coordinada por la Embajada de España en Kenia, el Instituto Cervantes y Casa África, y se llevó a cabo en colaboración con la AECID y las embajadas españolas en África. La primera edición de este estudio reveló que casi un millón y medio de personas estudian español en África subsahariana, y la segunda edición promete actualizar y ampliar estos datos proporcionando una visión detallada de los avances y desafíos de la enseñanza del español en la región.

#### 4.6. Migraciones

Lejos de la imagen de un éxodo masivo hacia Europa que tratan de crear algunos partidos políticos y otros grupos de interés, la realidad es que la mayoría de los migrantes africanos (51,6 %) se trasladan a otros países dentro del continente. Si bien Europa es un destino significativo para los migrantes africanos (27 % de los que abandonan el continente), es crucial destacar que la migración regular es mayoritaria, lo que contradice la narrativa de la llegada irregular masiva que utiliza constantemente la ultraderecha. También es cierto que las rutas migratorias irregulares, ya sea hacia Europa o hacia los países del Golfo, presentan peligros considerables: los migrantes se enfrentan a la violencia de los traficantes, las duras condiciones de viaje, el riesgo de convertirse en víctimas de trata y explotación laboral y el maltrato por parte de algunas autoridades.

La población nacida en África representa el 15,6 % sobre el total de personas nacidas en el extranjero que viven en España y, entre ellas, los marroquíes representan más del 73 % del total

de africanos, muy por encima de los senegaleses (6,4 %) o los argelinos (5,1 %) <sup>28</sup>. Recientes estudios confirman que el perfil del migrante que llega mayoritariamente a España es femenino y latinoamericano, como explican organismos como la fundación Por Causa. También es cierto que 2024 ya es el año con más migrantes irregulares llegados a Canarias por vía marítima.

Según datos recogidos por EFE, las islas fueron, en 2024, la principal vía de entrada de inmigrantes irregulares a España por quinto año consecutivo, y la Ruta Canaria marcó registros sin precedentes. El periódico *El País*, a principios de 2025, establecía la cifra de personas llegadas a las islas durante el año anterior en 45 328. La agencia EFE también precisaba que, pese a estar en máximos históricos, la Ruta Canaria aún se encuentra lejos de los registros del Mediterráneo (62 034 entradas hasta noviembre por el Mediterráneo central y 63 935 por el oriental). La Organización Internacional para las Migraciones estima que casi 1400 personas fallecieron o desaparecieron intentando llegar a España en patera o cayuco. Sin embargo, Caminando Fronteras establece la cifra en 10 457 víctimas, lo que significa veintiocho vidas perdidas en el mar cada día en la ruta más peligrosa del mundo para este tipo de movimientos humanos.

Los movimientos migratorios intraafricanos siguen siendo mayoritarios e, impulsados por la búsqueda de oportunidades económicas, se concentran en países como Sudáfrica, Nigeria y Costa de Marfil. Las rutas migratorias más importantes en lo que se refiere al continente vecino se encuentran en África occidental y oriental, donde se evidencian flujos bidireccionales que reflejan la naturaleza temporal del trabajo.

España, como parte de la frontera sur de Europa, se convierte en un territorio de tránsito para muchos migrantes africanos que buscan llegar a países como Francia o Gran Bretaña, donde el idioma puede facilitar la integración. La inmigración africana a España se ha incrementado en las últimas décadas, impulsada principalmente por la comunidad marroquí. Factores como la exención de visado en el pasado y la alta tasa de concesión de visados en la actualidad explican esta tendencia. Es importante tener en cuenta que la migración también puede tener efectos

---

<sup>28</sup> INE (2024). *Estadística Continua de Población (ECP). 1 de abril de 2024. Datos provisionales* [en línea]. Instituto Nacional de Estadística. [Consulta: 2025]. Disponible en: [https://ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica\\_C&cid=1254736177095&menu=ultiDatos&idp=1254735572981](https://ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736177095&menu=ultiDatos&idp=1254735572981)

positivos para los países africanos, como el envío de remesas, la adquisición de nuevas habilidades y conocimientos por parte de los migrantes que retornan y la creación de redes transnacionales de trabajo y apoyo.

Las migraciones presentan una serie de desafíos tanto para los países africanos como para sus ciudadanos, como la pérdida de capital humano (también denominada «fuga de cerebros») y la desestabilización económica en los países de origen. Si bien las remesas enviadas por los migrantes pueden contribuir a la economía de sus países, también puede generar desequilibrios económicos. Por ejemplo, la salida de pescadores senegaleses y mauritanos debido a la competencia de los barcos europeos afecta negativamente a la economía local y genera tensiones en las comunidades costeras.

En cualquier caso, las migraciones son fenómenos de larga data que forman parte de nuestro pasado, presente e, inexorablemente, futuro. No deben caracterizarse como un problema ni impulsar, como respuesta principal, la detención de las migraciones irregulares por otro motivo que la propia seguridad de los migrantes.

En lo que se refiere a la manera de abordar las migraciones africanas en España, además de una necesidad perentoria de cambiar discursos y narrativas que las asocian a problemas, invasiones masivas y conflicto, debemos remitirnos a ejemplos de países que han implementado políticas migratorias exitosas y han demostrado que la migración puede ser una oportunidad. Estos ejemplos se basan en la premisa de que una gestión migratoria efectiva requiere un enfoque que considere las necesidades tanto del país receptor como de los migrantes.

Entre las experiencias que se deben considerar y replicar podrían figurar el programa Diversity Immigrant Visa o Green Card de Estados Unidos, la estrategia canadiense para atraer migrantes, los proyectos destinados a contratar *Gastarbeiter* o «trabajadores invitados» en Alemania o las políticas francesas destinadas a incrementar su prestigio internacional en áreas como la militar (con la Legión Extranjera), la deportiva y la cultural. Desde 2010, el programa de movilidad Campus France facilita la inmigración selectiva de jóvenes universitarios, lo que convierte a Francia en el primer país no anglófono en conceder visados de estudios. En el lado negativo, se puede considerar la experiencia de Japón, que tradicionalmente no ha favorecido la inmigración y,

por tanto, incide en el progresivo envejecimiento de su sociedad, o la campaña a favor del Brexit, que se basó en narrativas de odio que presentaban la inmigración como una amenaza para la seguridad y el bienestar de los británicos<sup>29</sup>.

Según el Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia, la discriminación laboral y educativa de la población extranjera en nuestro país está costando 17 000 millones de euros, lo que equivale a 1,3 % del PIB. Señala que la discriminación no solo tiene un impacto profundo en las personas afectadas, sino que también priva al país de un importante potencial económico y social. Al no aprovechar completamente el talento y las habilidades de la población extranjera, estamos perdiendo oportunidades de crecimiento e innovación que podrían beneficiar a toda la sociedad española<sup>30</sup>.

Capítulo aparte merece el tema de los niños y adolescentes no acompañados que llegan a Canarias y cuya derivación ágil y efectiva al resto de comunidades autónomas españolas ha sido una reivindicación histórica del archipiélago. Esta exigencia cobra más fuerza en los últimos tiempos, tras un repunte en las llegadas por mar a las islas que ha dejado bajo la tutela de Canarias a casi 5500 niños, niñas y jóvenes.

#### 4.7. Inteligencia artificial y desinformación

En el contexto actual surgen otros dos ámbitos que merecen una atención especial: la inteligencia artificial y la desinformación. Aunque la desinformación no sea un fenómeno nuevo, combinado con la IA tiene un poder potencial de cambio de grandes dimensiones, tanto en lo que se refiere a la agenda del multilateralismo como a las estructuras de poder hasta ahora conocidas.

De hecho, la inteligencia artificial ya está transformando la geopolítica, ya que hay países que invierten significativamente en su desarrollo para fortalecer su poder militar, económico y social. Aquellos Estados que lideran en investigación y desarrollo de IA

---

<sup>29</sup> Komenan, D. (2021). Destino Schengen [en línea]. *Mundo Negro*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://mundonegro.es/destino-schengen/>

<sup>30</sup> Observatorio del racismo y xenofobia. (2024). *Informe OBERAXE* [en línea]. Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.inclusion.gob.es/w/el-impacto-economico-de-la-discriminacion-laboral-y-educativa-hacia-la-poblacion-extranjera-en-espana-es-de-17.000-millones-de-euros-un-1-3-del-pib>

obtienen ventajas importantes e influyen en sistemas económicos globales, capacidades militares e infraestructuras tecnológicas. Esta competencia por la supremacía en IA está redefiniendo alianzas y estructuras de poder y se está convirtiendo en un elemento clave en las luchas de poder globales contemporáneas. En los países en vías de desarrollo, en particular en África, la adopción de IA puede ofrecer oportunidades significativas para el crecimiento económico y la mejora de la calidad de vida, aunque también plantea desafíos únicos en términos de infraestructura y acceso a la tecnología.

La inteligencia artificial se ha convertido en un tema crucial para las negociaciones diplomáticas, ya que países y organizaciones internacionales buscan establecer normas y marcos de gobernanza globales. Los diplomáticos están negociando tratados y acuerdos que abordan los desafíos éticos, de seguridad y privacidad que presenta la IA. A nivel nacional, regional e internacional se están desarrollando marcos regulatorios para maximizar los beneficios de la IA y minimizar sus riesgos. Organizaciones internacionales como las Naciones Unidas están incluyendo cada vez más la IA en sus agendas y promoviendo discusiones para definir usos aceptables, mitigar riesgos y fomentar la cooperación internacional en su desarrollo<sup>31</sup>.

<sup>31</sup> UN Secretary-General's High-level Panel on Digital Cooperation. (2019). *The age of digital interdependence: report of the UN Secretary-General's High-Level Panel on Digital Cooperation* [en línea]. Nueva York, ONU. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.un.org/en/pdfs/DigitalCooperation-report-for%20web.pdf>; Naciones Unidas (2024): *Resolución 78/265. Aprovechar las oportunidades de sistemas seguros y fiables de inteligencia artificial para el desarrollo sostenible. Asamblea General, 63ª sesión plenaria*. Nueva York, ONU; Naciones Unidas (2024): *Global Digital Compact: rev. 1* [en línea]. ONU. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.un.org/techenvoy/global-digital-compact>; Parlamento Europeo (2022): *Decision (EU) 2022/2481 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 establishing the Digital Decade Policy Programme 2030* [en línea]. OJ L 323, 19.12.2022, p. 4-26. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/26514cb9-7f40-11ed-9887-01aa75ed71a1>; Parlamento Europeo. (2022). *Declaración Europea sobre los Derechos y Principios Digitales para la Década Digital*. Unión Europea; Comisión Europea. (2021). *2030 Digital Compass: the European way for the Digital Decade* [en línea]. Unión Europea [Consulta: 2025]. Disponible en: [https://commission.europa.eu/document/download/9fc32029-7af3-4ea2-8b7a-4cd283e8e89e\\_en?file-name=cellar\\_12e835e2-81af-11eb-9ac9-01aa75ed71a1.0001.02\\_DOC\\_1.pdf&prefLang=es](https://commission.europa.eu/document/download/9fc32029-7af3-4ea2-8b7a-4cd283e8e89e_en?file-name=cellar_12e835e2-81af-11eb-9ac9-01aa75ed71a1.0001.02_DOC_1.pdf&prefLang=es); Unión Europea. (2024). *Ley de Inteligencia Artificial de la Unión Europea* [en línea]. Unión Europea. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://artificialintelligenceact.eu/es/>; Consejo de la Comisión Europea. (2023). *European Declaration on Digital Rights and Principles for the Digital Decade 2023/C 23/01*. [en línea]. Unión Europea. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/>



La desinformación también presenta varios retos significativos para la diplomacia, ya que puede distorsionar la percepción pública y las relaciones internacionales dificultando la toma de decisiones informadas y la construcción de confianza entre naciones. La propagación de noticias falsas y la manipulación de información pueden exacerbar tensiones, crear malentendidos y socavar los esfuerzos diplomáticos para resolver conflictos y fomentar la cooperación global. Además, la velocidad y el alcance de la desinformación en la era digital obligan a los diplomáticos a adaptarse rápidamente y desarrollar estrategias efectivas para contrarrestar estas amenazas y proteger la integridad de la comunicación internacional.

La proliferación de noticias falsas y campañas de desinformación es a menudo impulsada por actores externos profesionales con la IA, y la comunidad internacional debe tener claro que, en particular en países en conflicto, la manipulación de la información puede tener consecuencias mortales, ya que la desinformación se utiliza para fomentar la inestabilidad de entornos frágiles, impulsar los enfrentamientos armados y hacer peligrar hasta la seguridad nacional de los países.

La desinformación es, asimismo, un reto también para la gobernanza propia de los países africanos en tiempos de paz, dado que puede influir en los resultados electorales, deslegitimar procesos democráticos y erosionar la confianza del público en las instituciones del Estado y en los medios de comunicación. Además, si se produce en un contexto donde la democracia ha retrocedido por la manipulación de los procesos electorales, la extensión de los mandatos militares, las malas prácticas, la corrupción y la debilidad institucional, puede ampliar divisiones sociales, hacer peligrar los derechos humanos y afectar negativamente a bienes públicos como la salud y la economía. También se debe tener en cuenta que, en los últimos años, el escenario informativo tiene un carácter caótico debido al alto volumen de personas sin conocimiento sobre el fenómeno de la comunicación —principalmente en cuanto a técnicas y responsabilidad ética— que envían y reenvían mensajes por las redes sociales sin preocuparse por si son verdaderos o no, lo que puede afectar a los actos, la moral o la reputación de cualquier persona, Gobierno o país.

Para que la cooperación digital sea efectiva es necesario fortalecer el trabajo colaborativo, a pesar de las tensiones actuales, y sentar las bases de una economía y una sociedad digital inclusivas. Deben ser políticas e inversiones que permitan a las

personas utilizar la tecnología para construir vidas mejores y un mundo más pacífico y confiable. Además, es crucial que el multilateralismo —u otro modelo mejor— incluya a las múltiples partes interesadas, lo que implica la colaboración no solo de los Gobiernos, sino también de una gama mucho más diversa de actores, como la sociedad civil, los académicos, los tecnólogos y el sector privado. Es necesario incluir muchas más voces diversas en las discusiones, en especial de países en desarrollo y de grupos tradicionalmente marginados.

#### 4.8. Perspectivas del desarrollo energético en África

En la actualidad, más de 600 millones de personas en África carecen de acceso a la electricidad y casi 970 millones no tienen acceso a combustibles de cocina limpios. Esto genera una dependencia de la biomasa tradicional, lo que agrava sistemáticamente los problemas de salud pública y limita el desarrollo socioeconómico. A todo ello se añade que África ya se enfrenta a un cambio climático más severo que otras regiones, con eventos meteorológicos extremos, estrés hídrico y reducciones en la producción de alimentos, lo cual a su vez coadyuva a incrementar los fenómenos migratorios y la inestabilidad regional.

En teoría, el informe *Perspectivas Energéticas en África* de 2022, de la Agencia Internacional de la Energía, dibuja el deseable escenario sostenible para África (SAS) con el que se proyecta utópicamente un futuro en el que África logra todos los objetivos relacionados con la energía, en los que se incluye el acceso universal a servicios modernos de energía para 2030 y la implementación completa de los compromisos climáticos del continente.

Sin embargo, desde el punto de vista realista, este escenario utópico requiere un aumento significativo de la inversión en energías limpias y un fuerte liderazgo por parte de los Gobiernos africanos.

Objetivamente, África posee el 60 % de los mejores recursos solares del mundo, pero solo el 1 % de la capacidad global instalada de energía solar. Su proyección significaría que la energía solar se convirtiese en la fuente de energía más competitiva para el continente en 2030. Para alcanzar el acceso universal a la electricidad en África se requiere conectar a 90 millones de personas por año hasta 2030., una tasa tres veces mayor a la actual. Las soluciones más viables incluyen la expansión de las redes nacionales, así como sistemas solares autónomos y miniredes en áreas rurales.

La eficiencia energética es un parámetro clave para moderar el crecimiento de la demanda y mantener los costos asequibles. El uso eficiente de la energía puede reducir la demanda de electricidad y aliviar la presión sobre las infraestructuras existentes. África no podrá crecer desde la perspectiva industrial y con dificultad industrializará su economía; la demanda de energía ha de crecer en sectores como la agricultura, el transporte y las manufacturas. Sin electrificación de la agricultura, por ejemplo, no es posible incrementar la productividad ni generar sectores industriales de transformación de productos agrarios primarios.

Constituye una evidencia la necesidad de aumentar la inversión en el sector energético de África, para el que se estima que se requerirán más de 190 000 millones de dólares anualmente antes del 2030. Dos tercios de esta inversión han de dirigirse a energías limpias. La inversión en infraestructura energética no solo constituye una acción imprescindible para impulsar la electrificación, sino para fortalecer la seguridad energética y reducir la dependencia de las importaciones de combustibles fósiles.

África necesita aumentar de manera drástica su inversión en energías renovables y eficiencia energética con el objeto de cumplir con sus metas de desarrollo y combatir el cambio climático. Las oportunidades de crecimiento, en particular en energía solar e hidrógeno verde, podrán transformar el continente modernizándolo y posibilitando la generación de industrias de transformación; sin embargo, todo ello requerirá el apoyo continuo de instituciones internacionales y un marco sólido de políticas locales.

La realidad es que el desarrollo energético en África constituye una de las prioridades clave tanto para los ODS de las Naciones Unidas como para las políticas exteriores de la Unión Europea. África cuenta con recursos energéticos abundantes y diversificados, entre los que se incluyen vastas reservas de combustibles fósiles, un alto potencial eólico y solar, así como recursos hidroeléctricos significativos. Sin embargo, tal y como se ha dicho con anterioridad y queremos conscientemente reiterar, más de 600 millones de personas carecen de acceso a la electricidad según datos de la Unión Africana y de la Agencia Internacional de la Energía. Ciertamente es que las inversiones en energía renovable han aumentado en las últimas décadas, pero también es cierto que solo representan una fracción del potencial total.

No se puede dejar de referenciar que España, con una posición geográfica privilegiada y relaciones políticas con países del África

occidental y del norte, está en condiciones para coadyuvar en el enfoque proactivo que conduzca al apoyo de las infraestructuras energéticas con las que se garantice la sostenibilidad y se fomente la propia agencia energética a la que hacemos referencia.

En esta línea de razonamiento, es necesario poner en valor el programa de la Unión Europea conocido como Global Gateway, promovido por la Comisión Europea y por el Alto Representante de la UE. Está concebido como una nueva estrategia europea para impulsar vínculos inteligentes, limpios y seguros en los sectores digital, energético y del transporte, así como para potenciar los sistemas de salud, educación e investigación y, subsidiariamente, con la vista puesta en objetivos muy ambiciosos como la transición ecológica, la digitalización de la sociedad o una mayor cooperación al desarrollo.

Sirvan como ejemplo los acuerdos suscritos entre la UE y diferentes países africanos, como el que adoptaron en junio de 2023 la Unión Europea y Mauritania mediante el cual se lanzó el programa de electricidad asequible, limpia y verde. En él, el acceso a la energía se configura como una prioridad estratégica para Mauritania, país con una baja tasa general de acceso a la electricidad (48 %) y una desigualdad significativa en el acceso a la electricidad entre las zonas urbanas (82 %) y las zonas rurales (6 %), altos costes de producción debido en gran medida a la dependencia de los combustibles fósiles, una red eléctrica subdesarrollada y una integración desafiante de las energías renovables en la red nacional.

Es de destacar en este sentido el acuerdo refrendado en los últimos días de 2024 por Jozef Sikela, comisario europeo de Asociaciones Internacionales, y el Gobierno mauritano, que incide en áreas prioritarias de financiación como el hidrógeno verde y el crecimiento económico, la salud y protección social y la gestión de la migración. El comisario Sikela consideró ese acuerdo una muestra de que la Unión Europea cumple sus promesas de forma rápida y eficaz y de que trasciende los simples compromisos financieros para cimentar asociaciones fuertes y mutuamente beneficiosas en las que los países africanos puedan apoyarse para promover el desarrollo inclusivo, fortalecer la cohesión social y la estabilidad y estimular el crecimiento sostenible.

Se podrían exponer otros muchos ejemplos de relaciones bilaterales en materia energética entre países africanos y europeos, pero uno que hace uso de la financiación derivada del proyecto

Global Gateway lo constituye la estrategia y hoja de ruta del hidrógeno verde para Kenia. En él la UE compromete importantes cantidades financieras en subvenciones para financiar las industrias públicas y privadas en el hidrógeno verde en Kenia, con el consiguiente desarrollo previo de su industria de energía renovable, que trae consigo la consolidación de cadenas de valor agrícolas sostenibles para la resiliencia climática y la protección del medio ambiente.

Este tipo de consideraciones y otras similares en relación con el cambio climático, la brecha eléctrica africana y los sistemas de alerta temprana y sensibilización esenciales para la prevención de desastres vinculados a la cuestión climática aparecen en algunos de los artículos adjuntos y figuran entre las preocupaciones fundamentales en mis reflexiones sobre el presente y futuro del continente africano y su desarrollo.

La guerra en Ucrania hizo evidente la importancia de Europa para el abastecimiento de cereales y granos del continente africano, pero también dejó en evidencia que África se posiciona como el lugar al que mira todo el mundo hoy en día: un espacio que puede convertirse no solo en el salvavidas energético de Europa, sino en una oportunidad para revalorizar el papel geoestratégico que tiene nuestro país.

## 5. Conclusiones

La relación entre España y África está en un momento decisivo y marcado por la oportunidad de establecer una colaboración basada en la justicia histórica, el respeto mutuo y el beneficio compartido. España puede desempeñar un papel clave como puente, promoviendo un enfoque que se aleje de modelos de intervención pasados y que priorice la cooperación auténtica y equitativa y el abordaje de prioridades compartidas como la gobernanza, la seguridad, el desarrollo sostenible, la gestión de migraciones y la revolución digital.



### Lo que no se cuenta del potencial económico africano<sup>1</sup>

«Las narrativas alrededor de la economía africana en los medios son un factor muy importante que lamentablemente contribuye a que el empresariado no se decida a invertir y abrir mercado en nuestro continente vecino».

31 de mayo de 2024

El Banco Africano de Desarrollo (BAfD) hizo público a finales de mayo de 2024 su informe anual de seguimiento de la economía africana. En un contexto global tan complejo, polarizado y con crisis de enormes dimensiones en marcha por todo el planeta, los resultados globales para el continente africano son positivos y, me atrevo a añadir, esperanzadores: África tiene perspectivas positivas en las previsiones de evolución de su Producto Interior Bruto (PIB), con un crecimiento previsto del 3,7 % en 2024 y del 4,3 % en 2025.

En términos de crecimiento del PIB, a África le está yendo muy bien, solo por detrás de Asia, y se cuentan diez países africanos

---

<sup>1</sup> Publicado en Kiosco Insular, eldiario.es y Canarias 7

entre las veinte economías de más rápido crecimiento del mundo, hasta diecisiete países africanos tendrán este año un crecimiento superior al 5 % en sus economías y se espera que sean veinticuatro los que superen el 5 % de crecimiento en 2025. Sin embargo, según recuerdan los responsables de esta institución financiera panafricana, estos datos no son aún suficientes para erradicar la pobreza y la desigualdad existentes en el continente. Para hacerlo, añaden, se estima que se debería crecer a ritmo constante «entre un 7 y un 10 % anual durante los próximos cuarenta años para salir del círculo vicioso de la pobreza». Queda, pues, muchísimo por hacer, como por ejemplo dar energía eléctrica a los cerca de seiscientos millones de africanos que aún no la tienen. Ese es un tema de trascendencia fundamental, imprescindible para el desarrollo y cuyo potencial permitirá no solo dar energía a África, sino ser suministrador de energía a países europeos deficitarios.

La lectura de este artículo y la dura realidad de estas cifras que, pese a ser positivas, no son aún, ni de largo, suficientes, me han hecho pensar en lo importante que es que en nuestro país se conozca, y conozca bien, que el potencial económico del continente africano es descomunal. Tenemos al lado un mercado de mil trescientos millones de personas que crece de forma constante, cuya clase media va paulatinamente aumentando y, con ello, su capacidad de consumo y su demanda de bienes y servicios.

Pero, dicho esto, ¿qué está frenando a nuestras empresas para decidirse a invertir en el continente? Estoy convencido de que hay un factor decisivo, que es la poca información económica, y lo sesgada que nos llega, del continente africano. Y de esto quiero hablarles hoy, al hilo de un informe realizado por un medio africano especializado en estudiar la imagen y las narrativas de África, tanto dentro del propio continente como en todo el mundo. Se llama *Africa No Filter*, y una de sus responsables fue invitada por Casa África hace unos meses al IV Encuentro de Periodistas África-España que organizamos conjuntamente con el Ministerio de Asuntos Exteriores en Madrid.

El trabajo de estos periodistas es posiblemente el primer estudio profundo del periodismo económico que se hace para informar del continente africano. Y los resultados llaman la atención, porque perpetúan el estereotipo en materia económica de manera similar al que se hace en información general: muchas más noticias negativas que positivas, simplificación del continente (en este caso, prácticamente todo centrado en Nigeria y Sudáfrica, los dos países económicamente más potentes) y siempre a la

búsqueda de interpretaciones a lo que las potencias extranjeras (China, Rusia, Estados Unidos, el Reino Unido y Francia) buscan, extraen o persiguen para beneficiarse. De hecho, en el 70 % de la información económica sobre África en los medios internacionales predominan las referencias a estas potencias extranjeras.

En las informaciones económicas se suele silenciar la creatividad y el talento (cualquier éxito se atribuye a la tecnología y no a las personas que están detrás de ella, si son africanos), es raro encontrar enfoques sobre los jóvenes y las mujeres y más de la mitad de las noticias del periodismo económico se centran en leyes y regulaciones de los gobiernos, y menos en las propias empresas africanas, sus éxitos o innovaciones. Una noticia de espectacular calado como la puesta en marcha de la Zona Africana de Libre Comercio (la AfCFTA, por sus siglas en inglés) ha pasado sin pena ni gloria por los medios internacionales y en la prensa internacional los enfoques y novedades que predominan son relativos a la inversión extranjera directa (IED), lo que perpetúa la imagen de dependencia y necesidad de subsistencia del exterior.

Así que, del análisis extraído, es fundamental el ejercicio no solo de reclamar más información económica, y más equilibrada, sobre el continente africano, sino que también puede ser útil sugerir enfoques y aproximaciones, porque hay una gran cantidad de datos que seguro sorprenden no solo a los lectores, sino también a los propios periodistas. Permítanme enumerar algunos:

- África tiene la mano de obra joven y cada vez más educada que más rápido crece en el mundo, y su población mayoritariamente joven está haciendo todo lo posible para recibir educación.
- Según encuestas, África tiene una mayoría de ciudadanos dispuestos a pagar más impuestos para financiar programas de formación a su juventud.
- Tres cuartas partes de la juventud africana que se encuentra estudiando afirma en encuestas que quiere arrancar su propio negocio en los próximos cinco años. Y el continente tiene el mayor porcentaje de emprendedores en edad adulta del mundo.
- Las búsquedas de Internet son también un indicador más que significativo: ocho de los diez países del mundo en que más se buscó el término «emprendimiento femenino» son africanos.

De la misma manera, también ocho de los diez países del mundo en que se buscó el término «negocios» en 2021 eran africanos. Y al buscar el término «emprendeduría», seis países africanos en los diez primeros del mundo.

- Seis de las diez economías que más crecen del mundo son africanas.
- El continente es ahora mismo el mercado de telefonía móvil y telecomunicaciones más dinámico del mundo. Es también el que mayor uso hace en el planeta de la banca móvil (nuestro actual bizum lleva años funcionando en gran número de países africanos) y el mercado que más crece en tecnología financiera.
- En programación informática, África tiene ahora mismo la comunidad de desarrolladores que más crece del mundo. Al mismo tiempo, el ecosistema de *startups* tecnológicas es también el más dinámico del mundo, y junto a Oriente Medio, el mercado que más crece para el sector de los videojuegos.
- Es el continente donde proporcionalmente más crece la compraventa de vehículos, con una creciente demanda para la movilidad de pasajeros.
- África dispone ya de más de cuatrocientas empresas con ingresos anuales superiores a los mil millones de dólares.
- Está empezando a sacarle partido a la Zona Africana de Libre Comercio, que se espera que, desde el próximo año, 2025, impulse ya en más de un 52 % el comercio intraafricano. Esta una clave esencial para contemplar las inversiones en el continente con la perspectiva de que se podrá acceder al mercado comercial más enorme del planeta, con acceso a una economía de mil trescientos millones de personas.
- Por último, una referencia a la actualidad. Esta misma semana, por ejemplo, está sucediendo algo de muchísima importancia en Sudáfrica, el país más industrializado del continente. Por primera vez desde el fin del Apartheid, el partido de Nelson Mandela, el Congreso Nacional Africano, (faltan en el momento de escribir este artículo los resultados definitivos) parece haber perdido la mayoría absoluta que ostentaba desde hace tantos años. Si quieren seguir gobernando, deberán pactar con otros partidos, y eso también tiene consecuencias en el ámbito económico, veremos si positivas (es decir, si incrementa los controles, aumenta la autoexigencia de las autoridades...) o negativas.

Podríamos seguir enumerando cifras y estadísticas que muestran que, verdaderamente, tenemos en África un vecino, como les decía, de un enorme potencial. Es fundamental que desde las instituciones seamos capaces de hacer un poco de didáctica, pero más lo es, en mi opinión, que los medios de comunicación hagan un ejercicio por acercarse a África sin prejuicios y dando visibilidad a la gran cantidad de cosas que están sucediendo y a la vertiente económica que conlleva. Si no nos damos cuenta de esto, hay que recordar que otros ya lo están haciendo. Y en nuestro caso, desde España y concretamente desde Canarias, estamos en una posición privilegiada para intentarlo.

### Síntesis

África, con un crecimiento proyectado del PIB de 3,7 % en 2024 y 4,3 % en 2025, se posiciona como la segunda región con mayor expansión económica global después de Asia. Diez países africanos figuran entre las veinte economías de más rápido crecimiento del mundo, y se espera que veinticuatro países superen el 5 % de crecimiento en 2025. Sin embargo, para erradicar la pobreza, el continente necesitaría crecer entre un 7 % y un 10 % anual durante décadas.

A pesar de este potencial, África enfrenta problemas estructurales, como la falta de acceso a electricidad para seiscientos millones de personas, y una narrativa mediática que perpetúa estereotipos negativos. Solo el 30 % de las noticias económicas sobre África destacan logros internos; el resto se enfoca en las potencias extranjeras y sus intereses. Este sesgo limita la percepción de África como un socio económico viable.

Sin embargo, los datos son prometedores: África tiene la población joven que más crece y se educa en el mundo, con un fuerte impulso hacia el emprendimiento. Es líder en banca móvil, *startups* tecnológicas y desarrollo de videojuegos, además de contar con cuatrocientas empresas que generan más de mil millones de dólares anuales. La Zona Africana de Libre Comercio, que impulsará el comercio intraafricano en un 52 % para 2025, refuerza su atractivo como el mercado emergente más grande del planeta.

España, por su cercanía y oportunidades, está en una posición privilegiada para aprovechar este potencial, siempre y cuando supere prejuicios y apueste por una visión informada y estratégica.

## La brecha eléctrica de África<sup>2</sup>

«La escasa capacidad de generación eléctrica en un continente que crece aceleradamente es posiblemente el mayor desafío al que se enfrenta para lograr desarrollarse».

7 de junio de 2024

El otro día, buceando entre las noticias del seguimiento de la información sobre el continente que hacemos desde Casa África (se llama *Dossier África* y quien lo desee puede recibirlo en su buzón de correo todos los días laborables) me sorprendí con un dato que me dejó de piedra: la energía que consume solo el aeropuerto de Heathrow (Londres) es superior a toda la que consume un país africano entero como Sierra Leona, con cerca de 8,5 millones de habitantes.

Ya les he hablado en otras ocasiones del potencial energético que para el mundo tiene el continente africano, pero hoy quería llamar la atención sobre una necesidad urgentísima que tiene África y que explica, en gran manera, la enorme brecha de riqueza que la separa del resto del mundo: la generación eléctrica.

Cualquier argumento sobre África y el desarrollo pasa hoy por la necesidad de mejorar la capacidad de generación eléctrica. Sin electricidad no puede haber desarrollo, no puede crearse empleo, no puede haber prosperidad. Porque la realidad actual es que la llamada brecha del desarrollo entre el continente africano y el resto del mundo, en términos eléctricos, ha adquirido dimensiones tan colosales que, más que una brecha, es un abismo.

En nuestro planeta, tres de cada cuatro personas que no tienen acceso a la electricidad están en el continente africano. Son, aproximadamente, seiscientos millones de personas (de mil trescientos millones de habitantes), de las que, además, el 98 % están en la llamada África subsahariana. En Europa, (cuatrocientos cincuenta millones), el 100 % de los ciudadanos tenemos acceso a la energía eléctrica.

La comparación con el resto del mundo es demoledora: mientras en África vive el 18 % de la población actual del mundo, solo consume el 6 % de la energía generada en el planeta. Otra cifra comparativa: excluyendo Sudáfrica (el país más «electrificado»),

---

<sup>2</sup> Publicado en Kiosco Insular, eldiario.es y Canarias 7

el consumo de energía por cada africano es de solo 180 kilowattios hora (kWh). El consumo medio de la UE es de 6500 y en los Estados Unidos alcanza los 13000 kWh. Es decir, que un estadounidense consume de media 72 veces más energía que un africano y, un europeo, 36 veces más.

Ya existen, obviamente, grandes planes de desarrollo energético para el continente africano, pero uno se pregunta si en la práctica los grandes anuncios de instituciones multilaterales, con pomposos nombres de proyectos de cooperación, llegan a ponerse en práctica.

Al respecto, solo un ejemplo: la Agencia Internacional de la Energía advertía el otro día que solo se ha cumplido un 12 % de los compromisos anunciados con entusiasmo por todos los países del mundo en la última COP28 para potenciar las energías renovables.

En África queda mucho trabajo por hacer y las perspectivas no siempre son optimistas: la demografía avanza implacablemente y a veces lo hace a un ritmo mayor del que se logra poniendo en marcha nuevas infraestructuras eléctricas. Y eso hace, además, que los sistemas disponibles no sean capaces de aguantar el exceso de demanda.

El desafío en este sentido es abrumador: solo en Nigeria, por ejemplo, entre enero de 2010 y junio de 2022 hubo 222 colapsos parciales o totales de la red, lo que aquí llamamos un «cero» energético. En Sudáfrica (fíjense que he citado los dos motores económicos del continente, Nigeria y Sudáfrica, para que se hagan una idea del desafío que todo esto supone), conviven habitualmente con los cortes de luz (el llamado deslastre de la carga), a veces de 2, 3, 4, 8 o hasta 12 horas al día.

Es muy difícil comprometerse a invertir en una fábrica sin la garantía de que la electricidad llegará de forma estable las 24 horas del día. Recuerden pues, cuando escuchen sobre la necesidad de industrializar el continente africano, que el reto de hacerlo pasa primero por garantizar en el continente sistemas eléctricos estables y capaces de atender la demanda. Que no haya un buen sistema eléctrico en todo el continente explica que haya dos tercios de la población obligada a cocinar con carbón o madera, con lo que implica para la salud y la contaminación.

Como ven, este es un tema crucial para el desarrollo de África, un continente que desde el punto de vista energético convive

con varias paradojas. La primera, la de la propia maldición de los recursos. ¿Cómo es posible que el continente más rico en recursos naturales sea el continente con menor capacidad energética?

La segunda, que, ante este abismo energético, y en el marco de los compromisos globales de descarbonización para atenuar el cambio climático, los países desarrollados estén poniendo reparos al desarrollo de infraestructuras para explotar las grandes reservas de petróleo o gas existentes en África, tratando de impulsar que los nuevos proyectos funcionen con energías limpias.

Tiene su parte de lógica, porque el esfuerzo debe ser colectivo y global, pero creo que es necesaria muchísima empatía: ¿cómo pedir a los países africanos, que son los que más impacto directo reciben del cambio climático, que no exploten materias primas que pueden conllevar riqueza, desarrollo y capacidad de electrificarse? ¿Cómo podemos ser tan hipócritas si seguimos extrayendo del continente las fuentes de energía que alimentan nuestras industrias?

El presidente de Kenia, William Ruto (precisamente uno de los países africanos que más firmemente está apostando por el desarrollo de las renovables), firmaba el otro día un artículo en el que resumía en una sola frase el daño que está causando la emergencia climática: «Mi país acaba de salir de la sequía más larga de la que se tenga registro para entrar en un periodo de inundaciones devastadoras». El artículo de Ruto hablaba de cambio climático para luego reflexionar alrededor de la carga que supone la deuda externa para los países africanos, pero eso ya es otro artículo en sí mismo.

Lo que quería decirles es que, además de ser empáticos y entender cierta excepción en los casos africanos, es fundamental que todos estos grandes compromisos que se anuncian para África tengan en cuenta la energía como la mayor de las prioridades. Por ejemplo, el gran plan geopolítico de la Unión Europea, llamado Global Gateway, tiene como una de sus prioridades de cooperación con África (150 000 millones de euros en total) el concepto de «acelerar la transición verde». Otras potencias, en su estrategia geopolítica, han comprometido grandes sumas de dinero en la electrificación (Estados Unidos, por ejemplo, prometió 7000 millones de dólares en apoyos financieros al desarrollo energético en un plan llamado Power Africa).

Consultoras internacionales como McKinsey calculan ya en cerca de 400 000 millones de dólares la inversión necesaria para la

electrificación del continente en los próximos veinticinco años. La propia Unión Africana, el Banco Africano de Desarrollo o el Banco Mundial son conscientes de la importancia de este concepto, y lo sitúan en lo más alto de la lista de necesidades.

Hacen falta, especialmente, sistemas eléctricos aislados, estos sí, basados en las energías renovables, porque es impensable tender redes eléctricas para conectar todo el continente, dada la extensión del mismo. Y en eso, recordemos, en Canarias somos especialistas y ejemplo de desarrollo a nivel mundial.

Es importante que se coopere en ese ámbito, del que les he hablado en muchísimas ocasiones en otros artículos, para impulsar las energías renovables y hacer de África un gran *hub* del hidrógeno verde, pero todo eso, es decir, el rédito que dejen los recursos naturales al continente debe ir aparejado con ayudar y garantizar que todo el beneficio permita avanzar en la electrificación del continente. Es la receta imprescindible para la creación de empleo y, consecuentemente, el factor decisivo para que los jóvenes africanos vean con esperanza la posibilidad de emprender y labrarse un futuro en sus propios países.

### Síntesis

La falta de acceso a la electricidad en África es uno de los mayores obstáculos para su desarrollo. Con seiscientos millones de personas sin energía eléctrica, el continente alberga al 75 % de quienes carecen de este recurso en el mundo. En promedio, un africano consume 180 kWh al año frente a los 6500 kWh de un europeo o los 13 000 kWh de un estadounidense. Esta «brecha eléctrica» no solo limita el crecimiento económico, sino que también perpetúa la pobreza, la dependencia de combustibles contaminantes y la falta de oportunidades.

Los planes internacionales de electrificación avanzan lentamente: apenas un 12 % de los compromisos globales para energías renovables se han cumplido. Además, el desarrollo energético en África enfrenta dos paradojas: la primera, ser el continente más rico en recursos naturales, pero el menos electrificado; y la segunda, las restricciones para explotar combustibles fósiles impuestas por países desarrollados que aún dependen de ellos.

Para cerrar esta brecha, se necesitan sistemas eléctricos descentralizados basados en energías renovables e inversiones estimadas en 400 000 millones de dólares en veinticinco años. Priorizar

la electrificación no solo impulsaría el empleo y el emprendimiento, sino que permitiría a los jóvenes africanos construir un futuro en sus propios países.

### África, cambio climático y alertas tempranas<sup>3</sup>

«El 70 % de los muertos por fenómenos climáticos extremos de los últimos veinte años ha ocurrido en los países más pobres, que tienen aún escasos e insuficientes sistemas meteorológicos de alerta temprana para actuar ante grandes desastres naturales».

21 de junio de 2024

Las inundaciones sufridas en Kenia o Costa de Marfil en junio de 2024 han vuelto a evidenciar el devastador impacto que los fenómenos asociados al cambio climático están teniendo en África. En Kenia, más de doscientas personas perdieron la vida, miles fueron desplazadas y casi dos mil escuelas resultaron destruidas. El país entero tuvo que cerrar todo el sistema educativo y el impacto económico se sentirá durante años, según dicen los expertos. En Costa de Marfil es desolador ser testigo del derrumbe de edificios e infraestructuras y observar que, un año más, el diluvio sobre ciudades como Abiyán se cobra vidas, nos sobrecoge y destruye partes de la ciudad.

Lo más duro del fenómeno referenciado en Kenia es que las lluvias llegaron a mediados de abril como una bendición, un milagro. Eran las primeras lluvias copiosas tras cinco años de durísimas sequías, achacables también al cambio climático. Pero fueron terribles, lluvias torrenciales que arrasaron barrios enteros de pueblos y ciudades de la región. Igual sucedió en Costa de Marfil, país que fue protagonista de los medios esta primavera cuando se supo que precisamente las lluvias asociadas al fenómeno meteorológico *El Niño*, inusualmente intensas en diciembre del año pasado, y las sequías posteriores que se ven interrumpidas ahora por nuevas lluvias intensas, han resultado en malas cosechas de cacao y subida de precios de un lujo muy nuestro, el chocolate.

La dureza de estos eventos extremos pone de relieve no solo la vulnerabilidad de la región, sino también la urgente necesidad de mejorar la infraestructura de monitoreo climático, algo de lo

---

<sup>3</sup> Publicado en Kiosco Insular, eldiario.es y Canarias 7

que ya les he hablado en otras ocasiones, pero que es una de las necesidades de las que África tiene gravísimas y preocupantes carencias.

El déficit de estaciones meteorológicas en África impide una previsión precisa y oportuna, exacerbando las consecuencias de desastres naturales y limitando la capacidad de los Gobiernos y comunidades para prepararse y responder eficazmente.

La inversión en sistemas de alerta temprana es urgente y necesaria. Además de las trágicas pérdidas humanas, hay que resaltar que un reciente estudio del Banco Mundial sostenía que, invirtiendo 1000 millones de dólares en sistemas de alerta temprana, lograríamos evitar 35 000 millones de dólares en pérdidas cada año. La información que aportan estos sistemas permite preparar a la población y a las infraestructuras de la llegada de fenómenos extremos.

En estos momentos, la realidad es dura, avalada por varios datos que lo evidencian: uno, que el 60 % de los africanos no tiene acceso a sistemas de alerta temprana, la tasa más baja de cualquier región del mundo. Dos, que, en los últimos cincuenta años, alrededor del 70 % de las muertes por desastres relacionados con el clima se han producido en los 46 países más pobres del mundo. En esa lista, mayoritariamente aparecen países africanos. Y tres, que los fenómenos extremos relacionados con el cambio climático han provocado quince veces más riesgos mortales en África, Asia meridional, América del Sur y Central y los pequeños Estados insulares que en el resto de los países del mundo, es decir, en los países ricos.

Para ponerles algún ejemplo más concreto, un estudio publicado en la revista *Nature* ponía en evidencia el «desproporcionado» peaje que pagaba África en el impacto de los fenómenos climáticos extremos: el continente sumaba en el periodo 2000-2022 un número mayor de inundaciones graves y fallecimientos que lo que sumaban toda Europa y Norteamérica juntas, y registraba comparaciones vergonzantes, como la que decía que mientras en Norteamérica fallecieron un centenar de personas por el huracán Ida (donde sus residentes fueron avisados antes de su llegada), el ciclón Idai mató a más de mil personas en Mozambique y Malawi, ya que pilló por sorpresa a la población de la zona. Ambos eran fenómenos extremos con ciertas similitudes, de vientos superiores a los 200 kilómetros por hora.

La preparación y respuesta a estos fenómenos son fundamentales para evitar víctimas y grandes pérdidas económicas. Su

aplicación es simplemente cuestión de inversión y gestión: sistemas hidrometeorológicos de varios niveles, que permiten la vigilancia, la previsión y la predicción inmediata, tienen una altísima efectividad al prever con detalle eventos extremos con hasta seis horas de antelación. Seis horas que pueden ser inmensamente útiles ante cualquier fenómeno extremo.

El problema es el desfase existente en el continente africano, sangrante y que supone otro abismo en el desarrollo en comparación a los países del norte: según datos de 2022, entre Europa y Estados Unidos se contaban hasta 636 estaciones de radar meteorológico para cubrir veinte millones de kilómetros cuadrados en los que viven mil cien millones de habitantes. En África, en 2023 solo había 37 estaciones para cubrir treinta millones de kilómetros cuadrados y mil trescientos millones de habitantes. Y la mitad de las estaciones africanas no proporcionan datos con la precisión que sí lo hacen las estaciones europeas y del norte de América.

En los últimos años, hemos visto como Naciones Unidas y la Unión Africana han ido dando pasos en la mejora en este campo, dado que son conscientes del impacto positivo que tiene hacerlo. En 2022, el secretario general de Naciones Unidas, António Guterres, presentó *Alertas Tempranas para Todos*, una iniciativa global para llevar los sistemas de alerta temprana a todos los habitantes de la Tierra para 2027. Al año siguiente, se dio a conocer en Nairobi un plan especializado para África, el Plan de Acción de Alertas Tempranas para Todos.

Poco a poco hemos ido recabando informaciones de que, efectivamente, se están dando pasos. Sin ir más lejos, la Organización Meteorológica Mundial (OMM) aprobó la semana pasada una hoja de ruta para acelerar y ampliar la aplicación de la iniciativa, cuyas siglas en inglés son EW4All, pero también hizo un llamamiento de que es necesaria mucha cooperación para lograr realmente el objetivo de que en solo tres años todos los países gocen de sistemas efectivos ante fenómenos extremos.

«Para establecer sistemas sólidos de alerta temprana, la comunidad internacional y los gobiernos deben prestarles un mayor apoyo político y estratégico, y comprometer importantes inversiones en infraestructuras, tecnología y formación», decía el presidente de la OMM, Abdulla Al Mandous, al cierre de una reunión celebrada en Ginebra (Suiza).

Un país comunitario como Dinamarca, por ejemplo, anunció también hace muy pocos días una inversión de cinco millones de

euros para colaborar en el marco de EW4All en el establecimiento de servicios de alerta temprana en cinco países africanos: Níger, Somalia, Sudán del Sur, Tanzania y Uganda.

Pienso, y ya desde hace mucho tiempo, que este es un asunto de potencial colaboración en el que nuestro país podría ser de gran utilidad para el continente africano. De hecho, ya desde Casa África lanzamos en 2020 la propuesta de empezar a caminar para establecer una red iberoafricana de oficinas de cambio climático que permitiese mejorar la capacidad de generar alertas tempranas y facilitase trabajar en equipo. El conocimiento y tecnología disponibles en España son conocidos a nivel internacional, por lo que pienso que podemos ser muy útiles en un tema que sabemos preocupa a los países de nuestro entorno. Y, de nuevo, considero que una colaboración de este tipo no es solo beneficiosa para nuestros vecinos africanos, puesto que somos parte de su vecindario, también estamos experimentando un cambio climático que no reconoce fronteras y estas iniciativas solamente pueden mejorarnos la vida a todos.

## Síntesis

El cambio climático está intensificando fenómenos extremos en África, como las recientes inundaciones en Kenia y Costa de Marfil, que dejaron cientos de muertos y miles de desplazados. Esta vulnerabilidad climática se agrava por la falta de sistemas de alerta temprana, que podrían salvar vidas y mitigar daños.

En África, el 60 % de la población no tiene acceso a alertas tempranas, la tasa más baja del mundo. Esto contrasta con regiones como Europa y Estados Unidos, que cuentan con sistemas avanzados de monitoreo y respuesta. Mientras que el ciclón Idai en Mozambique causó más de mil muertes, el huracán Ida en Norteamérica dejó un saldo mucho menor gracias a los avisos anticipados.

La inversión en sistemas hidrometeorológicos podría transformar esta realidad. Un estudio del Banco Mundial estima que 1000 millones de dólares en estas infraestructuras evitarían pérdidas de 35 000 millones al año. Sin embargo, en África solo hay 37 estaciones de radar meteorológico, frente a las 636 de Europa y Estados Unidos.

La iniciativa global Alertas Tempranas para Todos de la ONU busca garantizar sistemas efectivos en todo el mundo para 2027,

con un plan especializado para África. Países como Dinamarca ya han anunciado inversiones para implementar estas tecnologías en naciones africanas, pero se necesita más cooperación internacional.

Fortalecer los sistemas de alerta temprana en África no solo salvaría vidas en el continente, sino que también beneficiaría a todos, dado que el cambio climático es un desafío sin fronteras. Iniciativas como la propuesta de una red iberoafricana de oficinas de cambio climático refuerzan la importancia de la colaboración global en esta causa urgente.

#### Mirar al sur<sup>4</sup>

«En un momento complejo de las relaciones geopolíticas, marcado por cuestiones como los conflictos bélicos o el cambio climático, es necesario prestar más atención que nunca a lo que sucede en el Sahel y África».

28 de junio de 2024

En un mundo tan revuelto como en el que vivimos, la geopolítica regresa a las primeras páginas de los periódicos con lo que está pasando en Gaza, las posibles consecuencias de las elecciones en Estados Unidos o Francia o, ya en clave española, la reciente visita de nuestro rey, Felipe VI, a las Repúblicas Bálticas, con singular apoyo y reconocimiento a las unidades militares españolas que prestan servicio en las mismas, todo ello en el marco de las tensiones con Rusia en la frontera oriental europea.

A pesar de que se habla mucho sobre las implicaciones que para nuestras vidas tienen estas cuestiones y miramos más allá de nuestras fronteras para buscar respuestas, lo que no cambia y me sigue sorprendiendo es el poco interés que sigue despertando el continente africano entre público y expertos, aparejado con una enorme ignorancia de la importancia geopolítica que está adquiriendo el continente. Por estos motivos, hoy quisiera hablarles de tres cuestiones que, desde la perspectiva geopolítica, no reciben toda la atención y la reflexión que merecen.

En primer lugar, me gustaría recordar que el yihadismo sigue siendo una amenaza principal en muchas zonas del continente africano y especialmente, en el Sahel. De hecho, casi no se habla

---

<sup>4</sup> Publicado en Kiosco Insular, eldiario.es y Canarias 7

de cómo la crisis de seguridad en esta parte del mundo se está extendiendo a los países costeros del golfo de Guinea: Benín, Togo, Costa de Marfil y Ghana. Como suelen hacer en África, los grupos yihadistas están explotando vulnerabilidades estructurales, frustraciones de todo tipo y resentimientos contra Estados que no siempre responden a las reclamaciones de sus ciudadanos como estos quieren para reclutar jóvenes que engrosarán sus filas.

He leído recientemente un artículo reeditado de Óscar Guijarro en el Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) titulado «La expansión del yihadismo desde el Sahel a los países costeros del golfo de Guinea» que me ha parecido sumamente interesante, especialmente para España. Esos países del litoral, con apariencia política más estable que la de los países del Sahel, presentan enormes desigualdades y divisiones socioeconómicas en diferentes zonas (norte pobre frente a sur más rico), además de diferencias religiosas que los grupos yihadistas utilizan para ganar influencia. La ubicación estratégica de estos países y la presencia de reservas forestales que se utilizan como recurso y refugio facilitan la expansión yihadista y del crimen organizado, incluyendo el tráfico de armas y estupefacientes. Aunque es cierto que la Unión Europea está proporcionando apoyo para enfrentar la amenaza yihadista y que los países afectados adoptan medidas militares y de seguridad transfronteriza, considero que es necesario, como mínimo, prestar más atención a esta parte del planeta. Ser conscientes de la importancia de la penetración de los movimientos yihadistas en África y su afición a la geopolítica global debería ser una prioridad. Miles de personas mueren y se desplazan en África occidental a raíz de la violencia de todo tipo y no puede resultar algo que nos sea ajeno.

Una amiga de Casa África, alta responsable del Institute for Security Studies (ISS), Lori-Anne Thérroux-Bénoni, habló en enero ante el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre este asunto.

La señora Thérroux-Bénoni instó a la comunidad internacional a no ignorar el Sahel y recordó que las estrategias para prevenir el terrorismo deben reconocer las profundas conexiones regionales que facilitan que los grupos extremistas puedan reclutar, recaudar fondos y gestionar su logística a lo largo y ancho de varios países. Aseguró que la situación actual de la región es el peor escenario posible de extremismo violento, golpes de Estado

y retrocesos en la integración regional y demandó respuestas internacionales.

Desde el ISS no cesan de recordarnos que la estabilidad de África occidental es importante para la comunidad mundial por múltiples razones, unas ligadas a oportunidades y desarrollo socioeconómicos como otras a amenazas terroristas, a la delincuencia organizada y al tráfico ilegal de todo tipo de mercancías, desde drogas y armas a personas. En relación con la gobernanza, la señora Théroux-Bénoni dijo que debemos contribuir a crear las condiciones para que los golpes de Estado y la inestabilidad política sean menos probables.

Otra cuestión a la que creo que no se le presta la suficiente atención es a lo que algún analista ha bautizado ya como el «nuevo rusianismo». El coronel y analista geopolítico Ignacio Fuente Cobo, en artículos publicados en el IEEEE, define con dicha nomenclatura al proyecto neocolonial de Rusia para expandir su influencia en África, particularmente en la región del Sahel.

Mientras que nos fijamos en Ucrania y el flanco oriental de Europa, lo cierto es que no llegamos a comprender bien la estrategia rusa de reforzar su presencia en África. Basta echar un vistazo a artículos sobre el Sahel para ser conscientes de que este país está encontrando aliados entre los dirigentes del área y una población que prefiere la ayuda rusa a la ayuda que tradicionalmente le ha brindado Francia, por ejemplo, para solucionar sus problemas. El señor Fuente Cobo habla de un orden mundial multipolar alternativo, cuyo refuerzo es evidente, y del interés ruso en apropiarse de recursos naturales y evadir sanciones de Occidente.

Lo cierto es que Rusia ha mostrado una enorme habilidad al explotar las carencias en la cooperación europea en el Sahel y ha logrado hacerse fuerte en algunos países, sobre todo a través del antiguo Wagner (ahora Africa Corps) y la cooperación militar. La pérdida de influencia europea en el área debe preocuparnos y guiarnos a la hora de diseñar nuestra política en la región, que considero que debe siempre partir del respeto mutuo, la escucha atenta a nuestros socios y amigos africanos y una asociación de mutuo beneficio de la que se destierren el paternalismo y, especialmente, unos dobles raseros geopolíticos que han desacreditado a Occidente ante muchos países, ahora más críticos que nunca ante nuestras decisiones en la arena global.

Me gustaría referirme, para concluir, a una de las muchas razones por las que dependemos del continente africano y debemos

prestarle más atención: los minerales críticos esenciales para la transición energética y digital global, tema del que escribe Mar Hidalgo García también para el IEEE. En este ámbito, África no solo atrae la atención de Europa. Con nosotros compiten otras potencias, como Estados Unidos, Rusia, India, Japón y Australia. China, por ejemplo, tiene una presencia consolidada en África, algo que ha conseguido con una estrategia a largo plazo, que no varía en función del gobernante de turno y por la que ha apostado con algo más que palabras. Creo que sería interesante matizar el interés por las migraciones que parece primar en la estrategia africana de la UE y mirar más allá, estableciendo asociaciones estratégicas y desarrollando infraestructuras para negociar el acceso a los recursos minerales africanos, por ejemplo.

Son muchísimos los autores y analistas que dedican tiempo a reflexionar sobre las implicaciones geopolíticas de los cambios que se están produciendo en nuestros países vecinos y a buscar fórmulas y estrategias que nos ayuden a fortalecer y mejorar nuestras relaciones. Lo que quizá no se dice lo suficiente, además de recalcar que debemos mirar a nuestros vecinos del sur y preocuparnos por lo que les pasa, es que entenderles y cooperar con ellos es la única vía para poder progresar y garantizar una Europa que siga siendo relevante en el mundo. Una asociación equitativa basada en el respeto mutuo y un futuro compartido es imperativa. Por el bien de todos.

### Síntesis

En un contexto global de tensiones geopolíticas, el Sahel y el resto del continente africano demandan nuestra atención. El cambio climático, los conflictos bélicos y los retos económicos y sociales de la región tienen implicaciones directas para Europa, España incluida.

El avance del yihadismo en África, especialmente en el Sahel, es una de las principales amenazas. Estos grupos aprovechan desigualdades estructurales y divisiones socioeconómicas para expandirse hacia los países costeros del golfo de Guinea, como Benín, Togo o Ghana. Según expertos, su presencia está vinculada al tráfico ilegal, la inestabilidad política y el extremismo violento, problemas que no solo afectan a África, sino también al resto del mundo.

Además, el «nuevo rusianismo» y la creciente influencia de Rusia en África, especialmente a través de grupos como Wagner (hoy

Africa Corps), reflejan un desafío estratégico para Europa. En un contexto donde China y otras potencias consolidan su presencia en el continente, Europa no puede permitirse perder más terreno. Es necesario reforzar una colaboración con África basada en el respeto mutuo, alejándose de actitudes paternalistas y buscando asociaciones de beneficio compartido.

Por último, la transición energética y digital global pasa por África. El continente es rico en minerales críticos necesarios para estas transformaciones. Competir con China, Estados Unidos y otros actores implica cambiar el enfoque: más allá de las migraciones, Europa debe apostar por construir relaciones estratégicas que impulsen un desarrollo compartido.

En definitiva, mirar al sur significa entender que el destino de Europa está profundamente vinculado al de África. La estabilidad, el desarrollo y la cooperación en este vecindario común son esenciales para garantizar un futuro sostenible y relevante para ambas regiones.

### Educación y desarrollo en África<sup>5</sup>

«Los cambios estructurales en la economía que demanda África dependen totalmente de la formación, del círculo virtuoso que surge solo cuando los jóvenes alcanzan una cualificación de calidad».

20 de septiembre de 2024

Corría el año 1992 y en plena campaña norteamericana, Bill Clinton no acababa de superar en previsión de voto a George Bush, dado que este era muy popular por lo que sus votantes consideraban grandes éxitos en la gestión de su política exterior: el fin de la Guerra Fría y la guerra del Golfo, que dejó en los norteamericanos la sensación todopoderosa de haber respondido rápidamente a la invasión de Kuwait y aplastado a Saddam Hussein.

Para centrar la contienda electoral en lo que más convenía a Bill Clinton, uno de sus principales estrategas, un hombre llamado James Carville, acuñó la frase que habrán oído tantas veces y en tantos contextos diferentes: *¡Es la economía, estúpido!*

---

<sup>5</sup> Publicado en Kiosco Insular, eldiario.es y Canarias 7

Esta frase me ha venido a la cabeza esta semana, en la que desde Casa África hemos organizado la presentación, tanto en nuestra sede en Las Palmas de Gran Canaria como en Madrid, en colaboración con la CEOE del *African Dynamics 2024*, el informe macroeconómico de referencia que, elaborado por la Unión Africana y el Centro de Desarrollo de la OCDE, constituye quizá la fotografía económica que cada año se realiza de forma más exhaustiva sobre el continente vecino. La única diferencia es que, con lo que aprendimos esta semana, la frase debería ser *¡Es la educación, estúpido!*

En estos días en que solo se habla de África para hablar de migración, y en unos días donde toda la actualidad mediática está centrada en cómo se gestiona la llegada de menores al archipiélago canario, nosotros hemos querido hacer el ejercicio de entender cómo abordar las causas estructurales que provocan las condiciones para que llegemos donde hemos llegado, que es que haya tantos africanos deseosos de emigrar y buscar una vida mejor en Europa ante la falta de oportunidades que sufren en su propia tierra.

Y lo que nos ha enseñado este estudio es que, para abordar las soluciones al fenómeno migratorio, el factor primordial a mejorar y apuntalar en los países africanos es el educativo: sin una alta cualificación, no hay empleo de calidad. Y sin empleo de calidad, ocurre que los que en África consiguen estudiar y tener una alta cualificación, acaban emigrando porque no pueden trabajar de lo que estudiaron: la famosa fuga de cerebros. Los datos lo evidencian. El 17 % de todos los graduados universitarios nacidos en África vivían fuera de África en 2020. El 72 % de ellos lo hacen en países desarrollados.

El subdirector del Centro de Desarrollo de la OCDE, Federico Bonaglia, nos contó que la clave está ahí, en la formación. En un continente africano en plena efervescencia demográfica, ocurre que cada vez hay más jóvenes que estudian, pero que no pueden trabajar en un mercado laboral donde el 82 % de la economía está en el sector informal, sin cualificación, mal pagados... en definitiva, vulnerables. Los cálculos que hace la OCDE nos revelan el impacto que tendría en el continente si toda su juventud lograra educarse al nivel medio que lo hacen los jóvenes de los países occidentales: África crecería por un valor de 154 trillones de dólares (los trillones, en el imaginario anglosajón, serían doce ceros añadidos al 154... una cifra bestial, en todo caso y que según el informe multiplicaría el PIB de todo el continente en 2019 por 22,5).

Eso son las previsiones, pero ahora hay que trabajar para hacerlas reales invirtiendo ingentes cantidades por parte de todos los gobiernos africanos para conseguir vincular el esfuerzo de la educación de su juventud a la imperativa transformación económica. La realidad, hoy, es que el 80 % de la juventud africana aspira a tener un trabajo altamente cualificado, pero solo lo consigue un 8 %.

Y la realidad, insisto, es implacable: los datos siempre le ponen a uno los pies en la tierra. Pese a crecer en 2024 al 4 %, una cifra reseñable, África sigue sin poder generar empleo de calidad, ya que la creación de empleo se ha producido en sectores de poca productividad, alta vulnerabilidad y poca capacitación.

Lo positivo es que, a medida que la población africana sigue creciendo y alcanzando mayores niveles educativos, el continente está formando una reserva de talento sin precedentes, lo que le permitirá aprovechar el dividendo demográfico. Se espera que la población en edad laboral de África (entre 15 y 64 años) casi se duplique para 2050, aumentando de 849 millones en 2024 a 1,556 millones. Este incremento constituirá el 85 % del crecimiento total de la población mundial en edad de trabajar.

Además, manteniendo las tasas actuales de matriculación, el número de jóvenes africanos que completarán estudios secundarios superiores o terciarios se incrementará significativamente entre 2020 y 2040, pasando de 103 millones a 240 millones. En veinte años habrá también un salto en el porcentaje de niños y niñas que culminan estudios de primaria. Del actual 55 % pasaremos al 75 %, es decir, tres de cada cuatro.

Ante este escenario, las recomendaciones de la OCDE a los países africanos es que fomenten e inviertan en la capacitación digital, verde y de sectores específicos: la agricultura (adoptar prácticas inteligentes en el cultivo en el este y sur de África, por ejemplo, triplica la productividad habitual); las energías renovables (solo en los próximos diez años, aplicar políticas de infraestructuras energéticas sostenibles podría generar hasta nueve millones de empleos), la gestión de residuos (se esperan crecimientos del 8,5 % anual para este sector) y la explotación de minerales críticos (el 70 % del cobalto mundial está en África central, por ejemplo).

Porque este exhaustivo trabajo incide también en qué sectores debería incidir la formación de la juventud. Nuestra vecina, África occidental, tiene un potencial enorme en la agricultura. Y

ya empiezan a verse, y nunca mejor dicho, brotes verdes: está aumentando el número de profesores de materias científicas, o para ir a lo concreto, en un país como Benín en muy pocos años se ha multiplicado por tres la oferta de estudios en agricultura técnica.

En el norte de África, por ejemplo, hay un potencial enorme para las energías renovables, y los indicadores educativos van mejorando, pero aún queda mucho trabajo por hacer.

Desde Canarias debemos estar muy pendientes de la evolución económica, y educativa, de estas regiones. El propio Bonaglia explicó en Casa África ser muy consciente de la realidad que está viviendo Canarias con el fenómeno migratorio, y señaló que para la OCDE (que, no está de más recordarlo, es la organización internacional que reúne a los países desarrollados, lo que comúnmente solemos llamar «occidente») «Casa África y Canarias son un laboratorio en el que ver cómo Europa y África pueden trabajar juntos y mejor». Bonaglia puso el ejemplo del programa Tierra Firme que el Gobierno de Canarias despliega en Senegal para formar a jóvenes en diversas materias que luego traer al archipiélago a trabajar en el marco de proyectos de la llamada «migración circular».

## Síntesis

La clave del desarrollo sostenible en África pasa por la educación. En un continente en auge demográfico, con una juventud que representa su mayor recurso, el acceso a una formación de calidad es el único camino para transformar sus economías y afrontar los retos sociales y económicos que lo afectan.

Actualmente, África enfrenta una paradoja educativa: aunque cada vez más jóvenes acceden a estudios superiores, el mercado laboral no les ofrece empleos acordes a su formación. Esta situación genera un círculo vicioso: el 80 % de la juventud africana aspira a trabajos altamente cualificados, pero solo un 8 % logra alcanzarlos, lo que alimenta la fuga de cerebros hacia países desarrollados. Según datos de la OCDE, en 2020, el 17 % de los graduados universitarios africanos vivían fuera del continente, el 72 % en países desarrollados.

La economía africana, con un 82 % de empleo en el sector informal, no puede absorber a su población cualificada. Sin embargo, el potencial es enorme: si la juventud africana alcanzara los

niveles educativos promedio de los países occidentales, el continente crecería en 154 billones de dólares, multiplicando su PIB por 22,5.

Para lograr esto, África debe invertir en educación vinculada a sectores estratégicos:

- Agricultura: adaptar prácticas inteligentes en el cultivo podría triplicar la productividad en regiones como el este y sur del continente.
- Energías renovables: este sector podría generar hasta nueve millones de empleos en la próxima década.
- Minerales críticos: con el 70 % del cobalto mundial en África central, su explotación sostenible es esencial para la transición energética global.
- Gestión de residuos: se prevé un crecimiento anual del 8,5 % en este sector.

El informe *African Dynamics 2024* destaca que para 2050, la población en edad laboral de África casi se duplicará, pasando de 849 millones a 1556 millones. Además, las tasas de matriculación escolar van en aumento: en 2040, 240 millones de jóvenes completarán estudios superiores o secundarios, más del doble que en 2020.

Ejemplos como el programa *Tierra Firme* en Senegal, promovido por Canarias, ilustran cómo la cooperación puede fomentar la capacitación local y generar beneficios mutuos mediante modelos de migración circular.

La educación no solo es el pilar para afrontar la migración, sino el motor de un cambio estructural en África. Si Europa desea consolidar una relación equitativa y sostenible con el continente vecino, debe priorizar la inversión educativa y fomentar asociaciones estratégicas que impulsen el desarrollo económico compartido. África es un socio clave para el futuro global, y apoyar su transformación es una responsabilidad y una oportunidad para todos.

### **Prevención, alertas tempranas y sensibilización ciudadana<sup>6</sup>**

«A raíz de la trágica y descomunal DANA en Valencia y con el recuerdo de la tormenta Delta en Canarias, mirar hacia África

---

<sup>6</sup> Publicado en Kiosco Insular y eldiario.es

puede ayudarnos a entender la importancia y necesidad del despliegue tecnológico para evitar grandes tragedias».

31 de octubre de 2024

Aún entre el asombro y la incredulidad por la magnitud de la tragedia sucedida principalmente en Valencia, esta mortal DANA me ha traído recuerdos y reflexiones. La primera, el recuerdo de lo que vivimos en Canarias por la tormenta tropical Delta en el año 2005, que lamentó solo la desafortunada muerte de una persona y numerosos daños por todo el archipiélago.

Otras reflexiones me vienen a cuento de que el de las alertas tempranas y la necesidad de disponer de ellas es un tema que hemos convertido en uno de los caballos de batalla de la diplomacia pública que ejercemos desde Casa África con nuestros vecinos africanos. Hace tan solo cuatro meses, en junio de este año, escribí un artículo que titulé «*África, cambio climático y alertas tempranas*» que les invito a leer hoy, cuando aún en los medios de comunicación, de fondo, escuchamos el triste balance de lo que siempre habíamos conocido como «gota fría» pero que hoy llamamos DANA.

No voy a perder el tiempo en discutir si esta última DANA es achacable o no al cambio climático, pero sí creo fundamental hacer la reflexión de que la tendencia global es clara: o frenamos el calentamiento global de manera radical o las consecuencias serán terribles y con mayor asiduidad.

Así que permítanme fijarme un poco en África para que, con sus datos y necesidades, nos pueda servir para ponernos ante el espejo e incidir en la importancia de hacer caso a las alertas y predicciones. Porque en el trasfondo de todo esto la cuestión es, en mi opinión, la siguiente: solamente a través de la excelencia en los sistemas meteorológicos de detección y una buena red de emisión de alerta temprana se evitarán las tragedias. El esfuerzo colectivo debe centrarse en desarrollar sistemas efectivos que conviertan en incuestionable la obediencia y respeto a predicciones y advertencias, tanto desde las administraciones como desde la ciudadanía. Solo así, insisto, conseguiremos salvar vidas frente a este tipo de fenómenos.

A menudo, cuando hablamos de cambio climático, olvidamos que su impacto no se distribuye de forma equitativa en el globo terráqueo. África es uno de los continentes que menos ha contribuido

a las emisiones globales de gases de efecto invernadero, y, sin embargo, es una de las regiones que más sufre sus consecuencias.

Los fenómenos meteorológicos extremos, como sequías devastadoras, inundaciones y ciclones de gran magnitud, se han convertido en una constante para muchas naciones africanas. Solo en los dos últimos años, les telegrafió rápidamente los principales balances, y no dudo de que dejó alguno atrás:

- Libia: tormenta Daniel (septiembre 2023). 4700 muertes confirmadas, 8000 desaparecidos.
- África occidental y central: inundaciones (2024). 1500 muertos y más de un millón de desplazados.
- Costa de Marfil: inundaciones y deslizamientos de tierra (junio 2024). 20 muertos.
- África Oriental (Kenia, Somalia y Etiopía): inundaciones en temporada de lluvias (abril a junio de 2024). Más de 350 muertos y 2,4 millones de desplazados.
- Mozambique y Malawi: ciclón Freddy (marzo de 2023). 679 muertos en Malawi y 165 en Mozambique.
- Ruanda y República Democrática del Congo: inundaciones (mayo 2024) 574 muertos.
- Sudán: lluvias intensas (agosto 2024). 69 muertes. 490 000 afectados.
- Sur de África (Namibia y Zambia): sequía. La peor en los últimos cuarenta años

Estos eventos destruyen cosechas, aniquilan infraestructuras básicas, impactan gravemente la salud de las personas y tienen repercusiones económicas que se extienden durante generaciones. Y es en este contexto donde resulta prioritario referenciar la importancia de los sistemas de alerta temprana, que permiten actuar con antelación, preparando a la población y a las autoridades para mitigar los efectos de estos fenómenos.

El cambio climático se ha manifestado en África a través de un aumento constante en las temperaturas, un factor que afecta gravemente a la salud y a los medios de vida. Con olas de calor cada vez más prolongadas, el riesgo de enfermedades relacionadas con el calor se dispara, y muchas comunidades vulnerables carecen de acceso a infraestructuras sanitarias adecuadas para enfrentarlo. Además, los patrones de precipitación están

cambiando, lo que afecta la agricultura y pone en riesgo la seguridad alimentaria, llevando al límite la capacidad de resiliencia de las poblaciones más vulnerables.

En este contexto, la implementación de sistemas de alerta temprana es crucial. Es aquí donde África puede enseñarnos a todos una lección valiosa sobre la importancia de estos sistemas como una medida eficaz para reducir el impacto de los fenómenos meteorológicos extremos en las personas. Estos sistemas permiten que las comunidades se preparen adecuadamente para desastres naturales, tomen medidas de protección e incluso evacuen las zonas de riesgo. Cada alerta temprana es una oportunidad para coadyuvar a la prevención de tragedias y minimizar las pérdidas humanas y materiales.

Uno de los esfuerzos más relevantes en este contexto es la Iniciativa de Alertas Tempranas para Todos (EW4All), lanzada por las Naciones Unidas, cuyo objetivo es que todas las personas estén protegidas por sistemas de alerta temprana para el año 2027. En países como Costa de Marfil, se ha desarrollado una plataforma multisectorial de gestión de riesgos que permite a los departamentos de meteorología, las autoridades locales y los organismos de socorro trabajar en conjunto para proporcionar alertas tempranas precisas y oportunas a la ciudadanía. Este enfoque no solo aumenta la eficacia de las alertas, sino que también promueve una colaboración que fortalece la resiliencia de las comunidades. Además, en países como Mozambique, duramente afectado por los ciclones Idai y Kenneth (2019), se han implementado programas comunitarios que involucran a la ciudadanía en la preparación y respuesta a emergencias, aumentando el conocimiento local sobre cómo actuar en caso de recibir una alerta.

Es necesario señalar que estas iniciativas son solo el inicio de un largo camino por recorrer en el desarrollo de sistemas de alerta temprana en África: es crucial incrementar la inversión en infraestructuras meteorológicas, como estaciones de radar y sistemas de comunicación. Además, los servicios meteorológicos e hidrológicos nacionales necesitan más recursos, tanto económicos como tecnológicos, para mejorar su capacidad de generar pronósticos exactos y difundirlos a tiempo.

La demanda es enorme, y me remito a un párrafo del artículo que escribí en junio pasado: según datos de 2022, entre Europa y Estados Unidos se contaban hasta 636 estaciones de radar

meteorológico para cubrir veinte millones de kilómetros cuadrados en los que viven mil cien millones de habitantes. En África, en 2023 solo había 37 estaciones para cubrir treinta millones de kilómetros cuadrados y mil trescientos millones de habitantes. Y la mitad de las estaciones africanas no proporcionan datos con la precisión que sí lo hacen las estaciones europeas y del norte de América.

Otro aspecto fundamental es la coordinación entre los Gobiernos, las organizaciones internacionales, las comunidades y el sector privado. Solo a través de una acción colectiva y bien estructurada se puede construir una red de alerta temprana que realmente funcione y que sea accesible para todas las personas. La adaptación al cambio climático debe ser una prioridad en las políticas de desarrollo de los países africanos. En otras palabras, debemos ayudar al fortalecimiento de estos sistemas mediante un compromiso conjunto de la comunidad internacional. No olvidemos que en una sociedad globalizada todo está conectado: los efectos del cambio climático en una región generan también consecuencias en otras.

Cada alerta que no se atiende, cada predicción que se pasa por alto es una oportunidad perdida para evitar una tragedia. En este sentido, no basta con tener sistemas de alerta; es igualmente importante fomentar la cultura de la sensibilización ciudadana y de la obediencia a las recomendaciones emitidas por las autoridades competentes.

Aunque un día sin colegio o una restricción temporal a la movilidad puede parecer una molestia, su impacto es ínfimo en comparación con el dolor y la devastación que supone la pérdida de vidas humanas. Espero, humildemente, que las experiencias africanas que les he traído a través de este artículo nos brinden una referencia valiosa sobre la importancia de los sistemas de alerta temprana y de la sensibilización ciudadana frente a las amenazas del cambio climático. Solo a través de la colaboración y del respeto a las alertas podremos mitigar el impacto de estos fenómenos y construir sociedades más resilientes.

### Síntesis

Los sistemas de alerta temprana son esenciales para prevenir tragedias provocadas por fenómenos climáticos extremos, como la reciente DANA en Valencia. Estos sistemas permiten actuar

con antelación, preparar a las comunidades y mitigar los daños. África, aunque es una de las regiones que menos contribuye al cambio climático, sufre gravemente sus consecuencias con sequías, ciclones e inundaciones que han causado miles de muertes y desplazamientos en los últimos años.

La región cuenta con una infraestructura meteorológica insuficiente: solo dispone de 37 estaciones de radar para treinta millones de kilómetros cuadrados y mil trescientos millones de habitantes. Sin embargo, iniciativas como la de Alertas Tempranas para Todos buscan garantizar que todas las personas estén protegidas para 2027. Además de mejorar la tecnología, es fundamental sensibilizar a la ciudadanía para que respete las alertas y recomendaciones.

El cambio climático afecta a todo el planeta, y su impacto en África subraya la necesidad de una acción global que refuerce los sistemas de prevención y fomente la resiliencia frente a las amenazas climáticas.

### Marcando el rumbo de Casa África<sup>7</sup>

«Hemos abierto a la participación de las instituciones consorciadas, colaboradores y a toda la sociedad el contenido del próximo Plan Estratégico de Casa África, que marcará el rumbo de esta institución de diplomacia pública con base en el Archipiélago canario para los próximos tres años».

8 de noviembre de 2024

En Casa África hemos querido iniciar el proceso de construcción de nuestro nuevo Plan Estratégico 2025-2027 de la mano de la sociedad y de todas aquellas instituciones que conforman y colaboran con nuestra entidad. Este proceso de participación pública es esencial para garantizar que el plan refleje no solo los objetivos de la institución, sino también las necesidades, inquietudes y aportes de quienes están comprometidos con el fortalecimiento de las relaciones entre España y África.

Así, este plan es el resultado de un análisis profundo y colectivo del contexto actual, identificando oportunidades y retos clave en el ámbito social, cultural, económico y diplomático. Al hacerlo, buscamos configurar una Casa África más abierta, inclusiva

<sup>7</sup> Publicado en Kiosco Insular, eldiario.es y Canarias 7

y alineada con las prioridades de ambas orillas, reforzando su papel como una institución de diplomacia pública con base en el archipiélago canario y comprometida con el desarrollo de una relación hispano-africana sólida y duradera.

Durante la elaboración de esta estrategia, hemos realizado un análisis exhaustivo de los factores sociales, económicos, políticos y tecnológicos que podrían influir en nuestra operatividad. Mediante un estudio PESTEL (método usado por muchas empresas e instituciones para elaborar su planificación estratégica a través del análisis del contexto externo) y una revisión de políticas clave de organismos como la ONU, la Unión Africana y la Unión Europea, hemos detectado retos y oportunidades que orientan nuestros objetivos.

Este plan se complementa con el Plan Anual de Actuación 2025, un plan anual operativo en el que recogemos los 33 programas que vertebrarán nuestras actividades de diplomacia pública, económica, cultural, digital e institucional en el próximo año. Hemos querido que estos programas reflejen la transparencia y el compromiso ético de Casa África, haciendo de la gestión abierta y participativa una prioridad. Y permítanme decirlo bien claro: no actuamos a impulso de la actualidad o del capricho de una iniciativa concreta, sino que somos parte de la política exterior española, así que procuramos que todo tenga un sentido y sea siempre coherente con la estrategia del Estado español hacia África.

El documento, insisto, está en fase de borrador, a la espera de culminar este proceso público y también para revisión y aprobación posterior de nuestros patronos —Ministerio de Asuntos Exteriores, Gobierno de Canarias y Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria— a través de nuestro Consejo Rector).

Uno de los aspectos que me enorgullece más del trabajo que hemos realizado en grupo todo el equipo de Casa África es que el plan estratégico articula cinco ejes temáticos que protagonizarán nuestras actividades, constituyendo a su vez una foto práctica, y realista, del momento del continente africano y del papel que España puede jugar en él:

1. **Geopolítica y gobernanza:** África es hoy un foco geoestratégico para grandes potencias debido a su crecimiento económico, abundancia de recursos y prevista expansión demográfica, posicionándose no solo como proveedor, sino como mercado en auge. Este interés busca consolidar economías y ampliar influencias en un entorno global competitivo.

Para la Unión Europea y en especial para España, África ocupa un lugar clave en la política de seguridad y desarrollo. La estabilidad regional, la gestión de migraciones y los desafíos ambientales han llevado a la UE a fortalecer su cooperación con África, donde España, por su cercanía y vínculos históricos, actúa como puente, promoviendo un enfoque colaborativo y profundo de las necesidades africanas.

A su vez, África enfrenta desafíos críticos como la inestabilidad política y la inseguridad, que frenan su progreso y reflejan las limitaciones del actual modelo multilateral. Estos obstáculos evidencian la necesidad urgente de fortalecer la diplomacia pública para construir consenso y entendimiento.

El liderazgo africano en la resolución de sus propios desafíos es fundamental. La Unión Africana y otros organismos regionales insisten en que los africanos deben liderar sus soluciones, rechazando el «nuevo colonialismo» de potencias extranjeras. Instituciones como Casa África desempeñan un rol estratégico en promover una relación de respeto y transparencia, combatiendo la desinformación que socava la confianza en las instituciones africanas y amenaza los avances democráticos en el continente.

2. Desarrollo social y económico sostenible: aunque África ha experimentado un crecimiento económico significativo, persisten desafíos como la pobreza extrema y la desigualdad. La Agenda 2063 de la Unión Africana y los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) proporcionan una hoja de ruta hacia un desarrollo inclusivo. España, comprometida con estos objetivos, reconoce que una África próspera aporta estabilidad y abre oportunidades comerciales, diversificando tanto las exportaciones como la inversión en sectores clave como energía e infraestructuras.

Áreas emergentes como las *fintech*, energías renovables y la economía azul ofrecen importantes posibilidades de colaboración entre África y España, con un rol especial para Canarias. Inversión extranjera, capacitación de la juventud africana y la transición a una economía circular y digital son fundamentales para alcanzar estos objetivos.

3. Cambio climático y transición energética: África enfrenta graves efectos del cambio climático, como el aumento de temperaturas, desertificación y eventos extremos que amenazan la seguridad alimentaria y social. España, consciente de estos

desafíos, se compromete a colaborar en la mitigación climática y comparte conocimientos y recursos para abordar la vulnerabilidad de esta región. En esta colaboración, la seguridad humana es prioritaria para proteger a las comunidades africanas ante crisis ambientales.

La transición energética es otra área clave para la cooperación entre España y África. Con un gran potencial en energías renovables —solar, eólica e hidrógeno verde—, África atrae inversiones que promueven su desarrollo y descarbonización. España, con experiencia en energías limpias, puede aportar conocimientos para impulsar sectores clave, como el hidrógeno verde y la geotermia, generando empleo y reforzando el papel de África en la agenda climática global hacia un futuro energético seguro y sostenible.

4. Migraciones: España, destino de numerosos migrantes africanos, aborda este reto con políticas que promueven tanto la integración como la cooperación internacional. Más allá de regular flujos, la migración aporta beneficios: cubre vacantes laborales, mejora la productividad y enriquece la diversidad cultural en España, destacando la migración como una oportunidad de desarrollo compartido.

La cooperación entre España y África es crucial para una gestión migratoria sostenible y humana, protegiendo los derechos de los migrantes y su acceso a servicios básicos para evitar explotación y garantizar condiciones dignas. Es necesario también combatir el racismo y la xenofobia que afecta a los migrantes africanos, promoviendo su plena integración y el reconocimiento de sus contribuciones.

Canarias, al ser receptor de una de las rutas migratorias africanas más activas, motiva iniciativas para abordar este fenómeno desde todas sus perspectivas, buscando aumentar el conocimiento ciudadano sobre sus causas y fomentar empatía para combatir el racismo y la xenofobia.

5. Igualdad y diversidad: la igualdad y la diversidad son claves para un desarrollo inclusivo. En África, pese a avances, las mujeres aún enfrentan discriminación, violencia de género y barreras en educación y empleo. El empoderamiento femenino es esencial para la estabilidad social y el crecimiento económico del continente. España, comprometida con la igualdad, promueve iniciativas para reducir estas brechas y respaldar los derechos de las mujeres tanto en África como en su propia sociedad.

La afrodescendencia y la interculturalidad han enriquecido a España, aunque persisten problemas de racismo y discriminación hacia las comunidades afrodescendientes, subrayando la necesidad de políticas inclusivas. Asimismo, es fundamental el apoyo a los derechos de la comunidad LGTBI+ en África, donde muchas personas aún sufren persecución. El compromiso de España con la igualdad y la diversidad abarca a todas las minorías, con el objetivo de construir sociedades equitativas y libres de discriminación, donde todos tengan las mismas oportunidades para prosperar.

Para terminar, insisto en animarles a participar, o al menos a curiosear y profundizar, de este interesante proceso que abrimos. No tengo dudas de que les puede ser una enriquecedora experiencia a múltiples niveles: para entender nuestra posición en el mundo, para conocer un poco mejor el continente africano y también, y no menos importante, para ejercer un derecho, el de participación pública en una institución que se nutre de los impuestos que pagamos todos los españoles.

Hoy día, Casa África sigue siendo única por su papel en mejorar las relaciones con África subsahariana en el marco de la diplomacia pública española, sin duplicidad con otros entes del sector público. Cuanto más entienda la ciudadanía su papel y la importancia de que se apostase por ubicarla en Canarias, cuando nuestros vecinos conozcan más y mejor lo que hacemos, sin duda que daremos un paso más en conseguir lo que reza nuestro lema: que España y África estén cada vez más cerca.

### **BRICS, Trump, Global Gateway... África y Canarias en la nueva geopolítica<sup>8</sup>**

«En este momento en que todas las potencias buscan alianzas con el continente, cobra todo el sentido reclamar y potenciar el papel estratégico que puede jugar el archipiélago canario».

21 de noviembre de 2024

La geopolítica del mundo está en estos momentos cocinando cambios que pueden ser de enorme relevancia para los próximos años. Los países están tratando aún de calibrar las dimensiones

<sup>8</sup> Publicado en Kiosco Insular, eldiario.es y Canarias 7

del cambio que supondrá la vuelta al poder de Donald Trump en Estados Unidos. Rusia, China y la propia Unión Europea hacen sus movimientos al objeto de generar una red de alianzas estratégicas que no las deje en fuera de juego en el mapa global ante el evidente avance de los norteamericanos, muy especialmente en asuntos tecnológicos como la inteligencia artificial.

Habrán oído pues, recientemente, que rusos y chinos están haciendo un esfuerzo conjunto para potenciar aún más la asociación de los llamados BRICS+. Lo pudimos ver hace pocas semanas en la ciudad rusa de Kazán, donde Vladimir Putin actuó de anfitrión en la cumbre BRICS+, reunión que puso de manifiesto la importancia creciente de este bloque, muy a tener en cuenta en la configuración de un nuevo orden mundial. O, al menos, esto es lo que la iniciativa parece indicar.

Fundado originalmente por Brasil, Rusia, India y China en 2009, y con la incorporación de Sudáfrica en 2010 (de ahí el acrónimo BRICS) el bloque ha evolucionado significativamente. En la cumbre de este año se han sumado como miembros de pleno derecho Irán, Arabia Saudita, los Emiratos Árabes Unidos, Egipto y Etiopía, ampliando la influencia del grupo. Al tiempo, a Kazán se desplazaron también tres países africanos que se anunciaron como nuevos socios: Argelia, Nigeria y Uganda.

No es un movimiento cuyo volumen deba menospreciarse: en conjunto, los diez países BRICS+ representan el 35,6 % del PIB mundial y el 45 % de la población mundial. En contraste, solo hace falta recordar que el G7, el grupo de las siete economías más avanzadas del mundo (EE. UU., Canadá, Francia, Alemania, Italia, Japón y el Reino Unido) representa un poco más del 30 % de la riqueza global y menos del 10 % de la población.

La génesis de los BRICS se argumentó en base a la necesidad de crear un bloque que pudiera coadyuvar a la creación de un orden mundial más equilibrado y justo, que apelaba a la cooperación sur-sur. Los países fundadores compartían la visión de un mundo multipolar, donde las economías emergentes tuvieran un papel más relevante. Ahora, en este sentido, persiguen acuerdos para intentar acabar con la hegemonía del dólar en las transacciones internacionales o la creación de un nuevo banco de desarrollo que les permita acceder a financiación asequible para sus propios proyectos. En definitiva, referenciar un nuevo modelo de cooperación económica y financiera que beneficie a sus integrantes.

África, con su riqueza en recursos naturales y una población en rápido crecimiento, se ha convertido en un actor geopolítico clave. La invitación a nuevos socios africanos en los BRICS nos dice muchas cosas. Subraya la importancia estratégica del continente en este nuevo orden mundial. Rusia y China, miembros clave del bloque, han establecido importantes lazos comerciales y de inversión en África.

En el caso ruso, por ejemplo, ha establecido fuertes alianzas con las nuevas juntas militares de países como Mali o Burkina Faso, consolidando una estrategia que empezó a probar ya hace algunos años en la República Centroafricana. Y no solo están en el Sahel: mantienen acuerdos de cooperación con 43 países africanos. La presencia de mercenarios del antiguo Grupo Wagner, ahora llamados Africa Corps, y el uso de estrategias de desinformación son algunos de los elementos que más inquietan, especialmente a norteamericanos y europeos.

Respecto a los Estados Unidos, si bien ahora vive condicionada a los cambios en política exterior que podría implementar Trump, lleva unos años inyectando importantes inversiones para el desarrollo del corredor ferroviario de Lobito, que permitirá dar salida al mar por Angola a minerales estratégicos provenientes de la República Democrática del Congo.

Y nuestra Unión Europea, quizá aún demasiado pendiente de sus diferencias internas, avanza lentamente en su camino para ser considerado un verdadero jugador. Si bien en los últimos años se ha convertido en el principal socio comercial de África, el que mayor inversión extranjera directa facilita y el principal proveedor de ayuda al desarrollo, sigue demasiado vinculada a su pasado colonial. Su apuesta por ser un socio fundamental y privilegiado de África ya tiene nombre y apellidos: el Global Gateway, un programa que algunos vieron al nacer como la competencia directa a la *Belt and Road* de China (traducida como la nueva Ruta de la Seda). Por lo pronto, 150 000 millones de euros de los 300 000 con que nació esta iniciativa europea están destinados a África.

Y el continente africano, a través de la Unión Africana, tiene sus propios planes, como no podía ser de otra manera. Planes incluidos en su Agenda 2063 tendentes a reforzarla como un mercado único (la gran zona africana de libre comercio), como un espacio de visado único y también como un espacio y mercado digital unitario. En septiembre del año pasado ancló su presencia en el G20, en la que podrá ejercer presión como un continente unido.

Porque está muy claro que la diversidad de socios y el convertirse en la persona a la que todo el mundo quiere sacar a bailar tiene sus ventajas, y eso lo han visto los países africanos: están jugando sus cartas, reclamando también una mayor y consolidada presencia en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, y recordando que la diversidad de socios no solo es siempre positiva, sino también necesaria.

Y en mi opinión, en toda esta situación hay una tendencia muy interesante a observar: el incremento de presencia africana en los países BRICS+, por ejemplo, no debe ser interpretado como un gesto hostil hacia Europa, sino que, al contrario, puede ayudarnos a suavizar la posición de rusos y chinos en las intenciones a largo plazo de este gran bloque geopolítico.

Y escribo esto en los días en que, en Las Palmas de Gran Canaria, desde Casa África hemos colaborado con la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) y el Gobierno de Canarias en la celebración de IBAFCAN, el Foro Empresarial Ibero Africano, en el que Canarias quiere mostrarse como un espacio neutral y estratégico para unir a empresarios europeos (empezando por España y Portugal), africanos y latinoamericanos. Un pasito práctico más para visualizar aquello de hacer del archipiélago un verdadero puente tricontinental.

Este foro llega en el momento preciso, en el que también el sector privado mira de forma más audaz hacia el continente y entiende que, más allá de los estereotipos lamentablemente exagerados alrededor del fenómeno migratorio, hay realmente en los países vecinos un mercado de un potencial inmenso, con unas perspectivas demográficas únicas en el planeta y con un sinfín de recursos.

Personalmente, aproveché la invitación a inaugurar este foro recordando precisamente todas las oportunidades que a los canarios puede abrirnos el Global Gateway de la Unión Europea, y adelanté a los participantes que en pocos meses traeremos a especialistas responsables de la Comisión Europea para explicarnos cómo podemos ser partícipes de este ambicioso plan de desarrollo del continente africano.

Es fundamental que este tipo de encuentros permitan configurar el espacio en el que nuestro empresariado vaya viendo y entendiendo lo que en el ámbito geopolítico se lleva cocinando hace ya algunos años: que África está en el centro de todo, y que es el espacio en el que todo el mundo quiere y debe estar. Lo que

también es importante es que esta mirada sea sincera y honesta, pensada para el beneficio mutuo y muy consciente del daño que le ha hecho a los africanos y las africanas tanta historia de colonialismo y extracción de recursos sin mejorar las condiciones de vida de sus habitantes.

Leo con esperanza en los medios de comunicación, a raíz de este encuentro del IBAFCAN, que los empresarios españoles esperan incrementar en tres o cuatro años el número de empresas españolas presentes en el continente africano. Ojalá esta vez se hagan realidad tales expectativas. Desde las instituciones nos corresponde el papel de facilitarlos y establecer foros e iniciativas como estas, donde la gente se conozca, establezca redes, genere confianza y apueste por fin por el continente.

### La economía criminal que asfixia al Sahel<sup>9</sup>

«El yihadismo pervive en el Sahel gracias a la economía criminal. La de África occidental es ya una de las rutas de la cocaína más importantes del mundo».

19 de abril de 2024

El pasado mes de marzo, la Armada francesa interceptó un barco en el golfo de Guinea con casi once toneladas de cocaína, por un valor de 755 millones de dólares, la incautación más importante de esta droga que nunca se ha realizado en África occidental. Este mismo lunes, agencias de noticias se hacían eco de la incautación en el noreste de Senegal, en la zona fronteriza con Mali, de otro cargamento de mil kilos a bordo de un camión, otro récord para la gendarmería del país.

Que un solo barco transporte casi once toneladas de esta droga y que pocos días después aparezca otra incautación de una tonelada por vía terrestre nos dice muchas cosas, pero la principal es constatar la enorme importancia de la ruta de África occidental para el tráfico de cocaína en el mundo. Los traficantes que traen la droga de América Latina introducen la mercancía por avión o barco en países de África occidental (como Guinea-Bissau, por ejemplo, país con una geografía llena de islotes repleta de recovecos en su costa), y posteriormente la envían por tierra al continente europeo aprovechando la inmensidad y ausencia de

<sup>9</sup> Publicado en eldiario.es, Canarias7 y en Kiosco Insular

control militar y policial en el Sahel, en connivencia y colaboración directa, en casos conocidos, con grupos armados yihadistas.

En su obra *Los grupos armados del Sahel*, libro editado en la colección de ensayo de Casa África, la periodista y académica Beatriz Mesa nos presenta un escenario inquietante, en lo que ella llama la «institucionalización de la economía criminal en Mali».

Este país, nos cuenta, constituye un ejemplo perfecto de lo que ya es una problemática global. Con sus fronteras porosas y su vasta geografía, Mali se ha convertido en un ejemplo paradigmático del auge de los negocios depredadores que amenazan con desestabilizar no solo las economías nacionales sino, potencialmente, la paz mundial.

«Los observadores creen que lo que podría provocar una nueva guerra mundial son las redes internacionales de crimen organizado en caso de que consigan afianzarse en el mercado internacional hasta conseguir desestabilizar las economías nacionales». Esta afirmación, extraída del libro de Mesa, resuena con especial fuerza cuando se considera el contexto de nuestro entorno africano, el que, como les conté la semana pasada, el Departamento de Seguridad Nacional considera abiertamente una de las principales amenazas para nuestro país.

La región se ha convertido en un nodo crítico para el tráfico de drogas, con la costa occidental como puerta atlántica de la cocaína procedente de América Latina y Mali como la puerta del desierto que facilita su llegada a Europa. Casi el 25 % de la cocaína exportada a Europa por traficantes sudamericanos pasa por esa zona, transitando por la llamada autopista A-10 que une África con América a lo largo del paralelo 10.

Mali destaca en este panorama por ser el único Estado de la vertiente atlántica (aunque sin acceso al mar) que, por el momento, ha perdido el control del narcotráfico. Los grupos armados del norte de Mali dependen financiera y logísticamente de este negocio, lo que ha llevado a esa progresiva institucionalización de la violencia y la economía criminal estudiada por esta periodista y académica española que tuvimos el placer de escuchar en Casa África hace tan solo dos semanas.

El impacto de ese negocio criminal ha modificado muchísimas cosas, puesto que debemos recordar que la cocaína es tan o más rentable que el propio oro. Grupos nómadas, por ejemplo, han encontrado su principal modo de vida sustentando estos tráficos:

la economía tradicional ha dado paso a una economía informal y criminal, donde el contrabando y el narcotráfico se han convertido en sus fuentes de ingresos prioritarias, especialmente en zonas afectadas por la sequía o de bajo rendimiento agrícola.

Y no solo es cocaína, sino que este fenómeno incluye también el tráfico de gasolina y, en el norte, de productos subvencionados por el Gobierno argelino, como leche, cereales, azúcar y harina. Como concluye la autora, en un libro que insisto en recomendar encarecidamente y obra de referencia para los estudiosos de la región, el norte de Mali ha evolucionado de ser un territorio nómada a un espacio que acoge a fugitivos, insurgentes políticos y operadores criminales, tanto del interior como del exterior.

Esta visión sobre lo que realmente está pasando en el terreno, más allá de pensar en los yihadistas como fundamentalistas religiosos, nos recuerda que la amenaza del Sahel para España no debe ser vista únicamente como una amenaza terrorista, sino como parte de una economía criminal que se ha arraigado profundamente en la región y, por las dinámicas económicas que ella misma genera, acaba controlando.

A la vista de la importancia de este fenómeno, me surge una reflexión alrededor de la retirada de las misiones militares europeas del Sahel, una respuesta comprensible a la expulsión o retirada de nuestro aliado francés de algunos países y todo este sentimiento antifrancés y antioccidental que emanaba de los recientes golpes de Estado en Mali, Níger y Burkina Faso.

Creo que la intersección entre la economía criminal y el yihadismo subraya la importancia de mantener un diálogo activo con estos países, con los que de alguna manera tenemos que seguir tendiendo puentes, ayudándoles a hacer frente a algo que se está demostrando que solos (o con los rusos) no pueden combatir con éxito. Aunque las operaciones militares europeas se hayan reducido y tensado las relaciones, debemos seguir comprometidos en la búsqueda de soluciones diplomáticas y estratégicas, seguir cooperando, para abordar los desafíos de seguridad en el Sahel.

Muchos coincidirán conmigo que a la vista está que los resultados hasta la fecha han sido, siendo generoso, malos, porque las misiones europeas no han conseguido solventar los desafíos securitarios planteados por los yihadistas. Y que si las cosas siguen así corremos el grave peligro de que el Sahel, en términos geopolíticos, se acabe convirtiendo «en un teatro de segunda confrontación» de los grandes enfrentamientos globales (Rusia-China

contra los países occidentales), como advirtió en Casa África hace un par de años la aún hoy representante especial de la UE en el Sahel, Emmanuela del Re.

Ante ello, en un escenario cada vez más violento, complejo y con la economía criminal de la que les he hablado jugando cada vez un papel más importante, debemos reflexionar sobre qué podemos hacer desde España y la Unión Europea para recuperar la confianza de y con los países del Sahel.

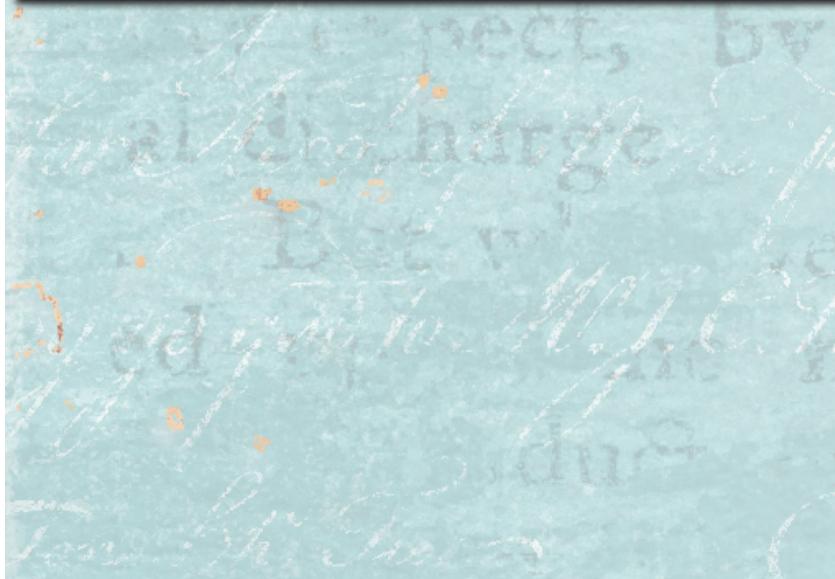
Es fácil sugerir soluciones por escrito, pero no dejan de ser hablada si no se dan pasos decididos: primar la perspectiva del desarrollo, apoyar la transformación industrial, empujar la economía, crear empleo y dar oportunidades a los jóvenes. Pero para ni siquiera empezar a trabajar en eso, lo que ahora es importante y fundamental es que reforcemos el contacto ya existente, seamos empáticos y establezcamos un diálogo conjunto sobre las posibles soluciones para la región y qué papel podemos jugar en ellas.

La estabilidad y seguridad del Sahel son fundamentales para millones de personas de nuestro vecindario próximo que, ahora mismo, son muy vulnerables y están expuestas a un enorme sufrimiento. Pero, además, están intrínsecamente ligadas a nuestras propias estabilidad y seguridad. Por ambos motivos, debemos seguir comprometidos en la construcción de relaciones sólidas y duraderas que nos beneficien a todos.

## Composición del grupo de trabajo

<i>Presidente</i>	<b>D. José M. de Areilza Carvajal</b> <i>Profesor ordinario de ESADE y secretario general de Aspen Institute España</i>
<i>Vocal y coordinador</i>	<b>D. José Pardo de Santayana</b> <i>Coronel de Artillería del Ejército de Tierra (DEM). Analista del Instituto Español de Estudios Estratégicos.</i>
<i>Coordinadora</i>	<b>Dña. Blanca Palacián de Inza</b> <i>Analista del Instituto Español de Estudios Estratégicos.</i>
<i>Vocales:</i>	<b>D. Jorge Dezcallar de Mazarredo</b> <i>Embajador de España</i>
	<b>D. José María Peredo Pombo</b> <i>Catedrático de Comunicación y Política Internacional de la Universidad Europea de Madrid</i>
	<b>D. Daniel Fuentes Castro</b> <i>Profesor de Teoría Económica de la Universidad de Alcalá y director de KREAB Research</i>
	<b>Dña. Eva Borreguero Sancho</b> <i>Profesora de Ciencia Política en la Universidad Complutense de Madrid. Escribe en la sección de Opinión de El País.</i>
	<b>D. Haizam Amirah Fernández</b> <i>Director ejecutivo, Centro de Estudios Árabes Contemporáneos (CEARC), Madrid</i>
	<b>Dña. Rosa Meneses</b> <i>Subdirectora, Centro de Estudios Árabes Contemporáneos (CEARC), Madrid</i>
	<b>D. Juan Pablo Toro</b> <i>Director ejecutivo del centro de estudios AthenaLab y miembro del Consejo Asesor del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile</i>
	<b>D. José Segura Clavell</b> <i>Director General de Casa África</i>







SUBSECRETARÍA DE DEFENSA  
SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA  
SUBDIRECCIÓN GENERAL  
DE PUBLICACIONES  
Y PATRIMONIO CULTURAL

