

33

3
iee

número **33** Boletín **ieeee**

2024

enero/marzo



MINISTERIO DE DEFENSA



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



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

Edita:



Paseo de la Castellana 109, 28046 Madrid

© Autores y editor, 2024

NIPO 083-22-122-5 (edición impresa)

ISSN 2990-2061 (edición impresa)

Depósito legal M 13458-2023

Fecha de edición: abril de 2024

Maqueta e imprime: Imprenta Ministerio de Defensa

NIPO 083-22-123-0 (edición en línea)

ISSN 2530-125X (edición en línea)

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

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

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

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

enero/marzo
2024

Informativos

- 8 ¿Qué está pasando en el Mar Rojo? Causas y consecuencias de esta nueva crisis. Abel Romero Junquera, José Ignacio Castro Torres

Análisis

- 27 África: visión y cooperación desde Europa y España. Jesús Díez Alcalde
- 65 Siglo XXI, reconfiguración geopolítica: ¿y la geopolítica de la esperanza? Pedro Sánchez Herráez
- 83 África: su visión político-diplomática en el planeta. José María Ferre de la Peña
- 121 China, ¿crecerá o no crecerá? Esa es la cuestión. El caso de Australia. José Pardo de Santayana
- 134 África: la pugna de viejas y nuevas potencias por su dominio. Pedro Sánchez Herráez
- 179 La importancia de los corredores terrestres (IV: el paso del golfo Pérsico al Mediterráneo oriental. José Ignacio Castro Torres
- 198 África: el nuevo foco de yihadismo global. Carlos Echeverría Jesús
- 231 Violencia en Ecuador: travesía por el laberinto del narcotráfico. Rocío de los Reyes Ramírez
- 251 África en el corazón de las tinieblas de la globalización. Ana Isabel González-Santamaría
- 295 Las restricciones en el comercio de los minerales críticos: hacia la fragmentación geoeconómica mundial. Mar Hidalgo García
- 312 Asia Central, el disputado puente entre Asia y Europa (reedición). Pedro Sánchez Herráez
- 350 Democracias vs. autocracias: un órdago que puede salir mal (reedición). Francisco José Dacoba Cerviño
- 359 Obtención de capacidades para la defensa en la Unión Europea. David Ramírez Morán
- 371 Reinventando Wagner: Africa Corps llega al Sahel. Óscar Garrido Guijarro

- 389** El incremento de la tensión nuclear global (reedición). José Ignacio Castro Torres
- 409** Etiopía y su búsqueda de una salida al mar Rojo en un entorno geopolítico complejo. Blanca Palacián de Inza
- 425** Bosnia: ¿crónica de una muerte anunciada? (reedición). Pedro Sánchez Herráez
- 447** Rusia, Turquía e Irán. El «Gran Juego» de las potencias revisionistas. Ignacio Fuente Cobo
- 477** Níger: en el centro del simún saheliano (reedición). Juan Alberto Mora Tebas
- 502** Bangladés: cuando China llama a la puerta trasera de la India. Javier Fernández Aparicio
- 516** Una potencia estresada, EE. UU., y otra preocupada, la RP China. Francisco José Dacoba Cerviño

Opinión

- 529** ¿Qué elección tiene Taiwán? Xulio Ríos
- 551** El yuan-mineral desafía al petrodólar en la era de la transición energética. Juan M. Chomón Pérez
- 562** La Unión Europea y la úlcera balcánica. José Luis Pontijas Calderón
- 579** Las consecuencias geopolíticas del fin armenio de Nagorno Karabaj. Rafael Santiago Orti
- 592** Los «Estados oscilantes». La India y la «autonomía estratégica». Carmine de Vito
- 606** ¿Puede convertirse el transhumanismo en una amenaza para la seguridad?. Alberto Cique Moya
- 621** Empleo del poder aéreo ruso en Ucrania. Algunas lecciones identificadas de la fase inicial. José M. Martínez Cortés
- 634** República Centroafricana. Un país por construir. Ángel José Espiga Gómez
- 650** La ilusión de la autosuficiencia en un mundo globalizado: lecciones de la guerra de Ucrania. Ana Gómez Adeva
- 672** El derecho como arma estratégica: reflexiones sobre el conflicto entre Israel y Hamás. Zacarías Hernández Calvo
- 691** 2024, un mundo en elecciones. David Corral Hernández
- 705** La inteligencia artificial como factor de transformación de las operaciones militares en el nivel operacional. Juan Manuel Garat González
- 725** La batalla por la computación cuántica como llave para la victoria en la carrera espacial del siglo XXI. Alejandro Fernández de Bobadilla Ferrer
- 746** Una alianza «plus ultra». Luis Francisco Rey Arroyo
- 759** De las sedas al petróleo: China y la Nueva Ruta de la Seda en Nigeria. Sara Álvarez Quintáns
- 773** China, ¿una inteligencia de «todo a cien»? Manuel Ramírez Benavente
- 785** Guerra de túneles en la era de la información. Alberto Cique Moya
- 806** Rusia, Ucrania y el campo de batalla «transparente». Carlos Javier Frías Sánchez
- 819** El conflicto de Sudán: caos, devastación y «la mayor crisis de desplazados del mundo». Jesús Díez Alcalde
- 838** La población palestina y la población israelí ante la guerra entre Israel y Hamás. David Villar Vegas
- 851** Los dilemas de Pekín tras las elecciones en Taiwan. Isidre Ambrós
- 861** Occidente y la guerra. José Luis Calvo Alberó
- 873** Una Armada de 500 buques. Luis Perales Garat
- 889** Perspectiva internacional de la piratería y el terrorismo marítimo. Comparativa, causalidad y motivaciones. Guillermo Talavera Cejudo

- 905 La moneda, ¿reflejo de la reconfiguración geopolítica en África Occidental? Gabriel Jaime González
- 918 La desinformación como arma de guerra. Jaime Alastuey Rivas, María Isabel García López, Francisca García Vizcaíno, Adolfo Garrido López, Fernando Mora Moret, Jesús M^a Pedraza Majarrez, Sofía Pérez Tejada García
- 934 ¿El fin de la guerra civil en Myanmar? La Operación 1027 en el Estado de Shan. Guillermo Moya Barba
- 947 Navegando en Aguas Peligrosas: La Postura Marítima de la OTAN. Gonzalo Vázquez Orbaiceta
- 968 La industria de Defensa en España. I+D+i y Programas Especiales de Armamento. Marina Biondi, Pablo González-Aller, Pablo Martínez, Paula Raboso, Eduardo Sánchez, Emma Silva y Juan J. Villalba
- 998 Mali: un tablero de juego geopolítico. Selenn Fernández Juin
- 1014 La prevalencia de la guerra defensiva, su estancamiento y su carácter limitado. Miguel Ángel Pérez Franco
- Investigación**
- 1029 ¿Qué es Occidente? Occidente ante su identidad: desafíos contemporáneos. Federico Aznar Fernández-Montesinos
- 1112 La disputa entre Guyana y Venezuela por el Esequibo: más allá de un conflicto territorial. Elena C. Díaz Galán

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

INFORMACIÓN
iee

Documentos

INFORMATIVOS

índice

3
e
i
o

Documentos

INFORMATIVOS

- 8 ¿Qué está pasando en el Mar Rojo? Causas y consecuencias de esta nueva crisis. Abel Romero Junquera, José Ignacio Castro Torres



01/2024

18/01/2024

Abel Romero - José Ignacio Castro

¿Qué está pasando en el Mar Rojo? Causas y consecuencias de esta nueva crisis

¿Qué está pasando en el Mar Rojo? Causas y consecuencias de esta nueva crisis

Resumen:

Los ataques huzés al tráfico mercante en el Mar Rojo, han abierto un nuevo frente en el ya complejo tablero geopolítico de Oriente Próximo. Justificados como apoyo a la causa palestina, y como reacción a las acciones de Israel en la Franja de Gaza, están provocando una importante crisis en una de las rutas marítimas más relevantes a nivel global. Al unir esta ruta Asia con Europa, podría derivar en una crisis real de abastecimiento, con potenciales consecuencias no deseables a nivel económico. A esto se suma que la situación está facilitando nuevos movimientos en el tablero geopolítico regional por parte de los distintos jugadores, tanto internos como externos.

Palabras clave:

Huzés, Mar Rojo, Canal de Suez, rutas marítimas, tráfico marítimo, Gaza.

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

*What is happening in the Red Sea? Causes and consequences of
this new crisis*

Abstract:

Houthi attacks on merchant traffic in the Red Sea have opened a new front in the already complex geopolitical chessboard of the Near East. Justified as support for the Palestinian cause, and as a reaction to Israel's actions in the Gaza Strip, these actions are causing a major crisis in one of the most important maritime routes at a global level, the one linking Asia with Europe, which could lead to a real supply crisis, with potentially undesirable consequences at an economic level. In addition, the situation is leading to new movements for the different players, both external and regional, on this geopolitical chessboard.

Keywords:

Houthies, Red Sea, Suez Channel, sea navigation routes, maritime traffic, Gaza,

Introducción

Desde el pasado mes de noviembre, el grupo de rebeldes huzíes, que controla la región más occidental de Yemen, uno de los contendientes en la guerra civil que está desangrando el país desde 2014, ha retomado sus ataques a buques mercantes que transitan el Mar Rojo, cerca de su entrada Sur, el estrecho de Bab-el-Mandeb, con drones y misiles.

Desde el pasado mes de noviembre se han producido más de 25 ataques a buques que transitaban estas aguas¹, siendo el secuestro del “Galaxy Leader”, abordado desde el pasado 19 de noviembre por fuerzas militares huzíes, el evento más relevante de esta crisis, lo que ha provocado que la creciente inseguridad para el tráfico marítimo en el Mar Rojo, y sus consecuencias tanto económicas como geopolíticas, ocupen un lugar destacado en las primeras páginas de todos los medios, y en las agendas de las cancillerías, particularmente las occidentales.

Los huzíes enmarcan estas acciones como muestra de apoyo al grupo terrorista palestino Hamás, y “declaran” que no las detendrán hasta que Israel no abandone sus ataques en la franja de Gaza. Si el tablero geopolítico en Oriente Próximo (Medio) es ya bastante complejo, esta nueva variable contribuye a dificultarlo un poco más si cabe, tanto por los intentos de ampliar geográficamente el foco de la crisis de Gaza, como por el impacto económico que puede tener en Europa, y en la propia Asia, la creciente inseguridad en el Mar Rojo, uno de los tramos más vulnerables y geopolíticamente más inestables del corredor marítimo que une el Sudeste asiático y Europa.

La situación regional. Los huzíes y las relaciones de poder entre las potencias influyentes

El conflicto civil que sufre Yemen es prácticamente endémico por su origen tribal y la configuración geográfica del territorio, que debido a su fuerte compartimentación impide que los diferentes actores en litigio puedan llegar a obtener resultados resolutivos. Las principales facciones enfrentadas son apoyadas por diferentes actores regionales,

¹ Informe semanal de política exterior, 1353. “Crece la inseguridad en el Mar Rojo”. Política Exterior, 14 enero 2024. <https://www.politicaexterior.com/articulo/crece-la-tension-en-el-mar-rojo/>. (consultado 15/01/2024).

debido a la afinidad que tienen según sus intereses particulares. De este modo, y de uno de los lados, el gobierno interino del Yemen se encuentra apoyado por Arabia Saudita, junto con el Consejo de Transición del Sur, quienes con su propia agenda y apoyados por los Emiratos Árabes Unidos, se encuentran en una misma coalición que a veces se rompe según los altibajos por los que atraviesen sus relaciones. Del otro lado se encuentran las tribus zaidíes, entre las que destacan los huzíes. Estos poseen una gran afinidad con Irán, debido a compartir lazos religiosos con el régimen chiíta de los ayatolás, después de que a principios de siglo esta tribu se orientase hacia el culto duodecimano iraní².

Yemen ha sido un escenario tradicional de enfrentamiento indirecto entre los dos actores antagónicos con aspiraciones a potencia regional en el Oriente Próximo, constituidos por Arabia Saudita e Irán. Para los saudíes el conflicto yemení ha sido una verdadera pesadilla en su patio trasero, desde el que los huzíes han realizado ataques con misiles y drones sobre sus infraestructuras petrolíferas y ciudades. Irán ha empleado su ascendiente religioso para emplear a los huzíes como elementos “proxies” en su enfrentamiento con Arabia Saudita³. Sin embargo, el conflicto yemení ha sido una auténtica sangría económica para los iraníes y ha repercutido en la estabilidad interior del país, debido a que amplios sectores de la población han percibido que se han derivado a Yemen importantes partidas presupuestarias que podrían haber sido empleadas en aliviar la situación de los sectores iraníes menos favorecidos⁴.

Después de numerosas e infructuosas rondas de conversaciones entre las facciones, la situación en Yemen parecía que podría apaciguarse debido a la intervención de China, quien en la primavera de 2023 consiguió un acuerdo entre sauditas e iraníes para que restableciesen las relaciones diplomáticas⁵.

² FERRERUELA SARTO, Amable. Yemen: un conflicto sin final. *Cuadernos de estrategia*, 2018, no 196, pp. 147-194.

³ CASTRO TORRES, José Ignacio. Yemen: un conflicto de opciones difíciles y soluciones imposibles. *bie3: Boletín IEEE*, 2022, no 26, pp. 593-624.

⁴ JUNEAU, Thomas. “How the Protests in Iran Will Affect Yemen”. The Sana’a Center for Strategic Studies, December 16, 2022. <https://sanaacenter.org/the-yemen-review/november-2022/19206> (consultado 17/06/2024)

⁵ FANTAPPI, M.; NASER, V. A new order in the Middle East? Iran and Saudi Arabia’s rapprochement could transform the region. *Foreign Affairs*, March 22, 2023.

Ante la situación de avance chino en la región la administración norteamericana del presidente Biden cambió su orientación, aproximándose a las posturas saudíes, quienes contemplaban con agrado como podrían sacar partido de las buenas relaciones con ambos gigantes globales. En este caso los saudíes veían como de este acercamiento podrían obtener el sistema de defensa antiaéreo “Iron Dome”, de fabricación israelí, y que a un coste razonable alejaría la amenaza de los drones y los misiles de los huzíes⁶.

Las iniciativas norteamericanas se vieron aún más reforzadas cuando en la Cumbre del G20, celebrada en la India a principios de septiembre pasado, el presidente Modi lanzase la iniciativa “India-Middle East-Europe Corridor” (IMEC). La ruta uniría el puerto indio de Mumbai con el emiratí de Dubai y desde este atravesaría los territorios de Arabia Saudita y Jordania, para llegar al puerto israelí de Haifa. Desde las costas israelíes el corredor alcanzaría el continente europeo en el puerto griego del Pireo⁷.



Figura 1: Proyecto del Corredor Económico India-Middle East-Europe (IMEC). Fuente: The Lowy Institute. “History repeats: A new (old) economic corridor emerges”. 1 Nov 2023. <https://www.lowyinstitute.org/the-interpretor/history-repeats-new-old-economic-corridor-emerges> (consultado 17/01/2024)

El anuncio del presidente Modi posiblemente disparó todas las alarmas en la Ciudad Prohibida de Pekín, máxime cuando el príncipe saudí Mohamed Bin Salman (MbS)

⁶ BOWMAN, Bradley;BROBST, Ryan. “How arming Saudi Arabia helped Israel and the United States”. Defense News, Nov 2, 2023. <https://www.defensenews.com/opinion/2023/11/02/how-arming-saudi-arabia-helped-israel-and-the-united-states/> (consultado 17/01/2024)

⁷ The Lowy Institute. “History repeats: A new (old) economic corridor emerges”. 1 Nov 2023. <https://www.lowyinstitute.org/the-interpretor/history-repeats-new-old-economic-corridor-emerges> (consultado 17/01/2024)

declaró a los pocos días que nunca había estado Arabia Saudita tan cerca de Israel⁸. China ha invertido un considerable esfuerzo en comunicaciones y relaciones desde que en 2013 el presidente Xi Jinping anunciase su iniciativa de la “Franja y la Ruta” (OBOR por sus siglas en inglés) y ahora veía como la propuesta de su rival indio entraba en rumbo de colisión con el proyecto que Pekín quiere consolidar.

No solo los chinos se encontraban preocupados, pues potencias regionales como Egipto podrían sentirse perjudicadas si el tránsito a través del Canal de Suez se reducía, ya que disminuiría a su vez los pingües beneficios económicos que este país obtiene de los buques que tienen que atravesar el canal⁹. Irán y Turquía se veían igualmente perjudicados, pues estos dos pivotes geopolíticos poseen las rutas de tránsito terrestre de la iniciativa OBOR que conectan los extremos oriental y occidental de la gran masa del continente euroasiático¹⁰.

También es importante analizar el papel de Catar, de pequeño tamaño pero gran trascendencia por sus grandes riquezas gasíferas y su capacidad de influir en toda la región. La manifiesta afinidad entre cataríes y turcos es uno de los pilares de la seguridad existencial catarí frente a su gran vecino saudita, por lo que se entiende que el gobierno de Doha apoye al de Ankara en caso de necesidad¹¹. Una de las formas del empleo sutil del “soft power” catarí es su capacidad para ser la sede de las negociaciones entre actores enfrentados. Por ello ha acogido a la cúpula directiva del movimiento palestino Hamás, ejerciendo presión sobre este mediante diversas acciones, entre las que se encuentran los incentivos económicos. El pasado verano, las donaciones cataríes a

⁸ NADEEN, Ebrahim. “Saudi Arabia isn’t ruling out befriending Israel. But it may come at a higher price”. CNN, January 15, 2024. <https://edition.cnn.com/2024/01/15/middleeast/saudi-israel-normalization-gaza-mime-intl/index.html> (consultado 17/01/2024)

⁹ AMR, Emam. “Egypt’s Suez Canal faces alternative spots on trade map”. Al Majalla, 18 Nov 2023. <https://en.majalla.com/node/304581/business-economy/egypts-suez-canal-faces-alternative-spots-trade-map> (consultado 17/01/2024)

¹⁰ MOHAMMADBAGHER Forough. “The 2023 Israeli–Palestinian War: A Gift to China” German Institute for Global and Area Studies (GIGA) <https://www.giga-hamburg.de/en/publications/giga-focus/the-2023-israeli-palestinian-war-a-gift-to-china> (consultado 17/01/2024)

¹¹ Para un estudio en mayor detalle del empleo del “soft power” por parte de Catar se sugiere la lectura del documento: CASTRO TORRES, José Ignacio. *Del poder blando al poder sutil: El caso de Catar*. Documento de Análisis IEEE 83/2022. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2022/DIEEEA83_2022_JOSCAS_Catar.pdf

Hamás se retrasaron, provocando un colapso de la administración en la Franja de Gaza¹².

En todo este cúmulo de circunstancias el grupo Hamás contemplaba con temor como iba perdiendo los apoyos de los gobiernos de muchos países árabes, más interesados en sacar una buena tajada de los beneficios económicos de la nueva situación mundial que en apoyar ciegamente la causa palestina. Por ello Hamás y sus grupos afines tenían que buscar un revulsivo que provocase una fuerte reacción por parte de Israel y motivase a la opinión pública árabe, obligando a sus gobiernos a paralizar las medidas de acercamiento hacia los israelíes. Posiblemente el ataque terrorista contra la población civil israelí cercana a la Franja de Gaza tuviese en cuenta varias de las anteriores consideraciones.

La ocasión era propicia para que desde Teherán se tensase la cuerda de su animadversión hacia los israelíes, sin que ello le supusiese un gran esfuerzo en recursos. Por ello, aunque con limitaciones, se lanzaron ataques desde el Líbano por parte del grupo proiraní Hezbollah. Los también proiraníes huzíes se sumaron a este movimiento estratégico, mostrando su apoyo al ataque terrorista de Hamás y declarando que marcharían a la Franja de Gaza para participar en el enfrentamiento con Israel. Sin embargo, la principal baza para elevar la tensión por parte de los huzíes la constituye su capacidad para intervenir desde la costa del Mar Rojo, atravesado por numerosos buques en tránsito¹³, opción que han empezado a ejecutar desde el pasado noviembre, y que está creando inquietud y preocupación en la comunidad internacional, y en particular en la marítima.

El Mar Rojo como elemento clave en la ruta marítima entre Europa y Asia, y en el tablero geopolítico de la región

El Mar Rojo es una zona clave de uno de los principales corredores marítimos a nivel global, el que une Asia con Europa, por donde transitan gran parte de los bienes y

¹² AL-MUGHRABI, Nidal. "Hamás unable to pay salaries in Gaza after Qatari aid delay, officials say". Reuters, July 16, 2023. <https://www.reuters.com/world/middle-east/hamas-unable-pay-salaries-gaza-after-qatari-aid-delay-officials-say-2023-07-16/> (consultado 16/01/2024)

¹³ BBC News. "Who are the Houthis and why are they attacking Red Sea ships?" January 16, 2024. <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-67614911> (consultado 17/01/2024)

mercancías que vienen de China, Japón, Corea del Sur, y del Sudeste asiático. Este corredor tiene varios puntos críticos (*choke points*), el conocido estrecho de Malaca (8



Figura 2: Principales rutas globales de tráfico marítimo de contenedores, y sus puntos críticos (*choke points*). Fuente: American Journal of Transportation

en la figura), el estrecho de Gibraltar (2 en la figura), y sobre todo el Mar Rojo, que no deja de ser casi un gran lago con dos puntos de entrada clave, el Canal de Suez al norte y el estrecho de Bab-el-Mandeb (la puerta de las lágrimas), de menos de 20 millas de ancho, al Sur (puntos 5 y 6 respectivamente en la figura).

El Mar Rojo baña las costas de Egipto, Sudán, Eritrea, Yibuti, Yemen y Arabia Saudí, todos ellos países de una estabilidad limitada, sometidos a regímenes autoritarios y/o en situación de guerra (Yemen, Eritrea), a los que se añade Israel, único país democrático de la región, que cuenta una pequeña franja de costa de poco más de 5 kilómetros en el Mar Rojo, donde se ubica el puerto de *Eilat*. Esta infraestructura tiene una importancia estratégica para las rutas comerciales de Israel con el Extremo Oriente, pues le permite evitar el paso a través del Canal de Suez.

Precisamente el tráfico mercante de buques israelíes, de aquellos con intereses o vínculos con Israel, o que se dirijan a puertos de esta nacionalidad son objetivo declarado por los huzíes, que afirman no cesarán sus ataques hasta que no se detengan las acciones de Israel en Gaza. La realidad es que los ataques se están produciendo a los buques que transitan por el Mar Rojo, no únicamente a los mencionados anteriormente.

Por este pequeño mar, de algo más de 2.200 kilómetros de longitud, y menos de 350 de ancho máximo, que ocupa una superficie de menos de medio millón de km² de superficie, transita alrededor del 12% del comercio marítimo global, cerca del 30% en el caso de tráfico mundial de contenedores, y el 40% del comercio total entre Asia y Europa¹⁴, que deben navegar a través de los citados *choke points*; Suez y Bab-el-Mandeb.

La crisis del Mar Rojo. Consecuencias para el tráfico mercante y para la economía

Los ataques huzies al tráfico mercante, han convertido la zona sur de este pequeño mar en una zona muy insegura para la navegación, lo que ha provocado que en el último mes, cuatro de las cinco navieras porta-contenedores más importantes del mundo (la danesa *Maersk*, la francesa *CMA CGM*, la alemana *Hapag-Lloyd*, y la suiza *MSC*), hayan decidido, tras sufrir ataques algunos de sus buques ataques, suspender temporalmente sus operaciones tráfico de contenedores a través el Mar Rojo, redirigiendo sus buques a través de la ruta que rodea por el sur al continente africano¹⁵. Si en el mes de noviembre transitaban más de 500.000 contenedores al día por la ruta del Mar Rojo, la cifra se redujo a poco más de 200.000 en diciembre¹⁶.

En la situación actual, el incremento de costes en la navegación marítima es inevitable. Si se opta por asumir riesgos y navegar la ruta del Mar Rojo, los costes de las primas de seguro¹⁷ se disparan; así, el transporte¹⁸ de un contenedor de 40 pies de *Shanghai* a *Génova*, ha pasado de 1.500\$ en octubre, hasta el entorno de los 5.000\$ en enero, con incrementos de casi el 25% en la última semana (entre el 4 y 11 de enero 2024).

¹⁴ Pedrozo, R. "Protecting the Free Flow of Commerce from Houthi Attacks". US Naval War College, International Law Studies, Vol 103. (2024) <https://digital-commons.usnwc.edu/ils/vol103/iss1/2/>. (consultado 12/01/2024).

¹⁵ Lu, Christine. "The Red Sea Crisis, Explained", Foreign Policy, de 21 diciembre 2023. <https://foreignpolicy.com/2023/12/21/red-sea-houthi-attacks-shipping-trade-energy-economy/> (consultado 12/01/2024)

¹⁶ IfW. Kiel Institute for World Economy. "Cargo volumen in Red Sea collapses" de 11 enero 2024. <https://www.ifw-kiel.de/publications/news/cargo-volume-in-the-red-sea-collapses/> (consultado 15/01/2024)

¹⁷ Para un buque valorado en 100M\$, la prima de seguro por un flete, que solía estar entre el 0.1 y 0.2 del valor total, unos 100.000-200.000\$, ha subido hasta 0.5%, lo que supone multiplicar hasta por cinco el coste del seguro. <https://www.geopoliticalmonitor.com/red-sea-crisis-exposes-a-weak-point-of-global-maritime-trade/>

¹⁸ <https://www.drewry.co.uk/supply-chain-advisors/supply-chain-expertise/world-container-index-assessed-by-drewry>

Si se opta por navegar la ruta que rodea el continente por Buena Esperanza, la distancia se incrementa en más de 3.000 millas, y la duración de la navegación en el entorno de los diez días¹⁹, lo que implica retrasos en los plazos de entrega previstos, incremento de costes de navegación (que se estiman en el entorno de 1M\$ por buque), a lo que se suma la secuela de la menor disponibilidad de barcos para fletes, con el consiguiente retraso acumulado, que deriva en escasez de bienes y materias primas en destino, lo que provoca un inevitable aumento de precios.

Las consecuencias financieras derivadas de esta crisis podrían suponer una importante amenaza en la economía, no solo a la europea y asiática, sino incluso a Estados Unidos, pues esta situación se suma a la del Canal de Panamá, también con restricciones y limitaciones de tráfico marítimo comercial, en este caso por motivos medioambientales²⁰.

Aunque el impacto comercial dependerá de la intensidad y de la evolución de las tensiones en la zona, los principales responsables de servicios de estudios están alertando ante el Foro Económico Mundial²¹ (Davos) de un posible rebote de la inflación y de una creciente preocupación sobre retrasos en el suministro de materias primas y de productos de consumo que provoquen una ralentización de la economía.

Papel de los diversos actores con intereses (marítimos) en la zona

Aunque los ataques huzies al tráfico marítimo se pueden calificar de poco sofisticados en incluso de rudimentarios, consecuencia de disponer de medios con capacidades bastante limitadas, puede ser complicado para las fuerzas occidentales contrarrestar la amenaza y minimizar la efectividad de estos ataques²². Utilizan principalmente misiles, drones y botes suicidas no tripulados, pero no cuentan con una infraestructura adecuada para una precisa selección de blancos. Aunque interceptar estas amenazas no es particularmente complicado para las unidades navales occidentales, dotadas de

¹⁹ Se toma como referencia la distancia entre Singapur y Rotterdam, 8.500 millas y 26 días de navegación a través del Mar Rojo, o bien 11.800 millas y 36 días por la ruta que rodea el continente africano. "How Houthi Attacks in the Red Sea Threaten Global Shipping", Council on Foreign Relations, 12 enero 2024. <https://www.cfr.org/in-brief/how-houthi-attacks-red-sea-threaten-global-shipping>. (consultado 15/01/2024).

²⁰ Entrevista a Marco Forgiore del IEIT (*Institute of Export and International Trade*). <https://www.npr.org/2024/01/12/1224357964/red-sea-shipping-attacks-have-economic-implications-for-the-entire-world>

²¹ <https://www.expansion.com/economia/2024/01/16/65a5a653e5fdead2368b45bc.html>

²² <https://www.rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/securing-red-sea-how-can-houthi-maritime-strikes-be-counterred>

modernas capacidades antiaéreas, el coste entre las amenazas (los drones que utilizan los huzies pueden costar no más de 20.000\$) y los misiles antiaéreos occidentales²³ (por encima de 1M\$) es desproporcionado. A esto se suma la necesidad de contar la presencia de varias unidades navales, a pesar de que la zona amenazada es relativamente pequeña.

En este escenario, la comunidad internacional está articulando diversas opciones de respuesta, de las que actualmente operación *Prosperity Guardian* - coalición internacional liderada por Estados Unidos que tiene como objetivo proporcionar seguridad en la región y proteger el tráfico marítimo en el Mar Rojo - es la iniciativa más relevante. Además de EE.UU., participan numerosos países como Reino Unido, Dinamarca, Países Bajos, Canadá, entre otros, y destacando Bahrein como único país árabe que públicamente declara su participación. Algunos otros países participan también, pero de forma anónima. Es significativo destacar que ni Francia, ni Italia, ni España participan, al menos de momento, en la coalición²⁴.

Estados Unidos tiene actualmente desplegados en la zona al portaaviones Eisenhower, y varios destructores (3), a los que se suma una fragata inglesa, otra francesa, y una italiana²⁵. Unidades americanas y británicas han lanzado diversos ataques a instalaciones militares huzies en territorio yemení, con la intención de degradar sus capacidades de atacar buques mercantes. En la Declaración²⁶ del Departamento de Defensa, posterior a los ataques, se destaca que estas acciones se realizan fuera del marco de la operación *Prosperity Guardian*,

La actitud de los países europeos es una vez más bastante heterogénea y poco consensuada a nivel UE. Dinamarca (*Maersk*) y Países Bajos (puerto de Rotterdam), con

²³ Los buques de EE.UU. pueden utilizar misiles SM-2 o ESSM (*Evolved Sea Sparrow Missile*), mientras Francia utiliza los *Aster 15*, todos ellos con valores que superan con creces el millón de dólares por unidad

²⁴ SABBAGH, Dan; BORGER, Julian. "US and UK prepare to launch strikes against Houthis in Yemen". The Guardian, Thu 11 Jan 2024. <https://www.theguardian.com/world/2024/jan/11/uk-us-strikes-houthi-yemen-red-sea> (consultado 18/01/2024)

²⁵ Tanto la fragata francesa como la americana están desplegadas en misión de defensa de intereses nacionales y no están integradas en la operación *Prosperity Guardian*. <https://www.navalnews.com/naval-news/2023/12/italy-sends-a-fremm-in-the-red-sea-to-protect-international-trade/> (consultado 15/01/2024)

²⁶ Los gobiernos de EE.UU., Australia, Bahrain, Canadá, Dinamarca, Alemania, Países Bajos, Nueva Zelanda, Corea del Sur y Reino Unido han emitido una declaración conjunta en la que condenaban las acciones de los Houthis y advertían contra una nueva escalada. <https://www.defense.gov/News-Stories/Article/Article/3644831/strikes-against-houthis-likely-effective-in-degrading-rebel-groups-capabilities/>

importantes intereses en asegurar la libertad y seguridad de la navegación, se han posicionado claramente del lado de EEUU y participan en diversas acciones (no a nivel operativo), incluidos los bombardeos a posiciones huzíes en territorio yemení.

Alemania apoya lanzar una iniciativa en el marco de la UE, y considera que debería tener presencia en el Mar Rojo, aunque el número limitado de buques con capacidades antiaéreas le obliga a valorar otras opciones como participar con pequeños contingentes de personal a bordo de buques de otros participantes, o en estados mayores aliados²⁷.

Francia está siendo más reticente a participar en la coalición, tanto con Washington como en otras iniciativas que pudieran escalar la situación en la región, aunque actualmente tiene desplegada una fragata²⁸ con la misión de proteger a los buques franceses que navegan por la zona. Su participación en ataques en territorio yemení está descartada, y sus acciones se limitan actualmente a asegurar la libertad de navegación protegiendo a los buques franceses o vinculados a intereses franceses.

La Unión Europea está tratando de acordar el lanzamiento de una operación de seguridad marítima en el Mar Rojo, con la idea de proteger el tráfico marítimo y tareas únicamente defensivas, y con participación de al menos tres buques. A pesar de que se están acelerando las discusiones, es difícil reducir los plazos en Bruselas, por lo que no es previsible que la operación pudiera ser lanzada antes de 5 o 6 semanas (finales de febrero). Alemania ha declarado su intención (pendiente de aprobación parlamentaria) de participar con una fragata, Francia e Italia no han declarado sus intenciones, mientras España ha manifestado su intención de no participar²⁹.

Los países árabes de la región, a excepción de Bahrein, no participan en ninguna de las iniciativas, al menos de forma abierta, por consideraciones esencialmente políticas, para evitar que se las vea como aliadas de Occidente en una crisis que tiene su origen en el conflicto de Gaza.

²⁷ Barigazzi, Kayali, Moens, Larson, Cokelaere y Caulcutt. "EU makes muddled response to crisis in the Red Sea". *Político*, 12 de enero 2024. <https://www.politico.eu/article/eu-make-muddled-response-crisis-red-sea/>. Consultado el 15 de enero 2024.

²⁸ Es el caso de la fragata francesa *Languedoc*, que está patrullando el Mar Rojo bajo mando nacional, aunque apoya (no participa) la operación "*Prosperity Guardian*" liderada por EEUU.

²⁹ BALMER, Crispian. "Italy pushes for quick decision on EU maritime Red Sea force". *Reuters*, January 17, 2024 <https://www.reuters.com/world/europe/italy-pushes-quick-decision-eu-maritime-red-sea-force-2024-01-17/> (consultado 18/01/2024)

China por su parte está manteniendo una postura prudente y cierto perfil bajo en esta crisis, limitándose a declaraciones y llamadas³⁰ al cese de los ataques huzíes al tráfico mercante, a abstenerse, junto a Rusia, en la Resolución del CSNU aprobada el pasado 11 de enero, y actualmente no ha manifestado intención de enviar buques a la zona para proteger sus buques, a pesar de que si lo hizo para luchar contra la piratería en la zona del Golfo de Adén hace más de diez años.

Movimientos en el tablero geopolítico global

La situación en el Mar Rojo tiene implicaciones para algunos de los principales actores tanto regionales como globales.

A Estados Unidos se le abre un nuevo frente. Si a la guerra de Ucrania se añadió el conflicto de Gaza, que obligó al despliegue en el Mediterráneo de dos portaaviones con sus correspondientes Grupos de Combate, ahora se suma esta nueva crisis en el Mar Rojo, vinculada políticamente a la crisis palestina en Gaza, que obliga a EE.UU. a un importante esfuerzo en un nuevo escenario. Debemos recordar que su prioridad nacional, como recoge claramente su Estrategia de Seguridad Nacional de 2022, es el teatro Indo-Pacífico, un escenario eminentemente marítimo, por lo que todo lo que sea distraer medios navales en otros escenarios supone un esfuerzo no deseable. En este tablero, la jugada de Irán de abrir nuevos frentes, tensando la cuerda, pero sin llegar a romperla, es cuando menos inteligente, pues obliga a EEUU a reaccionar desplegando medios, lo que además beneficia de forma directa a China.

En el caso de Irán, y de los huzíes que actúan como “proxy”, recupera cierta iniciativa en la situación regional, vinculando los ataques a la situación en Gaza y contra las acciones de Israel, en un marco donde las opiniones públicas occidentales muestran cierta simpatía por la causa palestina, que no se manifiesta de forma tan clara en los propios países árabes de la región. Sin embargo, una campaña excesiva en los ataques huzíes podrían acabar provocando una situación de bloqueo marítimo *de facto*, que a su vez podría derivar en una crisis económica severa, y en consecuencia, una posible

³⁰ <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/china-calls-an-end-attacks-civilian-vessels-red-sea-2024-01-14/>

disminución de los sentimientos de simpatía que parte de la opinión pública occidental tiene hacia la situación palestina.

Debemos también considerar que el estallido del conflicto de Gaza dinamitó los avances en el marco de los Acuerdos de Abraham, donde parecía que se estaba produciendo una aproximación entre Arabia Saudí e Israel, inasumible para Irán. En la nueva situación, la participación o apoyo expreso saudí a una operación de seguridad marítima de los países occidentales, su participación en acciones militares contra los huzíes, o un acercamiento excesivo a Occidente, podría derivar en consecuencias no deseadas en la tregua en Yemen, y en sus ya difíciles relaciones con Irán. La partida geopolítica que está jugando Irán en la región, quizás algo temeraria, pero que ha conseguido congelar los Acuerdos de Abraham, no deja de poner en riesgo la de por sí muy frágil estabilidad de la zona

En el caso de China, la situación le enfrenta a un cierto dilema; desde una perspectiva económica no le interesa en absoluto la situación pues afecta muy directa y negativamente a sus intereses comerciales con Europa y por tanto a su propia economía; pero a su vez, desde un punto de vista geopolítico, le interesa que se abran nuevos frentes donde EE.UU. tenga que hacer acto de presencia, lo que como hemos mencionado le obliga a detraer medios (particularmente navales), que podrían estar más dedicados al Indo-Pacífico. A lo anterior se suma que habiendo sido protagonista en el restablecimiento de relaciones diplomáticas entre Irán y Arabia Saudí³¹, y habiendo patrocinado el ingreso desde el pasado 1 de enero de ambas naciones³² en el club de los BRICS+, la crisis del Mar Rojo le abre una oportunidad de actuar como mediador, con la posibilidad de obtener un éxito diplomático de primer orden.

Algunas consideraciones finales

Las potencias occidentales están tratando de resolver esta crisis de forma rápida y tratando de evitar la escalada, lo cual es una ecuación de difícil solución, máxime considerando que el tiempo juega a favor de los huzíes y por consiguiente de Irán.

³¹ <https://carnegieendowment.org/2023/06/08/china-s-rising-influence-in-middle-east-event-8107>

³² Los BRICS es un foro político y económico formado por países emergentes (Brasil, Rusia, India, China y República Sudafricana) al que se han sumado desde el 1 de enero 2024 Irán, Arabia Saudí, Egipto, Emiratos Árabes y Etiopía, constituyendo el denominado BRICS+, que representa cerca del 37% del PIB mundial. Constituido como marco alternativo al G8, que a su vez representa cerca del 46% del citado PIB.

Los ataques al tráfico marítimo en el Mar Rojo tienen una doble consecuencia; por una parte debilitar la economía global, particularmente la occidental, debido al incremento de costes en los fletes, retrasos en la entrega y menor disponibilidad de materias primas y productos necesarios para la industria, aunque también la de los países asiáticos que no pueden dar salida a sus productos en los plazos previstos. Por la otra, permite a Irán, potencia regional de capacidad limitada, tomar cierta iniciativa en el tablero geopolítico regional, tensando la situación, lo que obliga a EE.UU. y a las potencias occidentales a intervenir aumentando su presencia en la zona, lo que provoca hostilidad en los países de la región, además de detraer medios que se podrían desplegar en otros escenarios.

No es probable que Irán busque el estallido de un conflicto en la región, provocando una intervención militar occidental en la zona, pues podría ser perjudicial para llevar a buen término su programa nuclear; le interesa mantener abiertos los frentes de Gaza, de los huzies en Yemen, e incluso abrir la opción Hizbolá en Líbano, subiendo la tensión, pero sin romper la baraja. Rusia, que no participa activamente en la partida, y a la que las consecuencias económicas de la situación le afectan menos, se vería en cierta medida beneficiada en el marco de su guerra con Ucrania, de esta proliferación de escenarios de crisis para las potencias occidentales.

La situación del Mar Rojo nos demuestra una vez más la vulnerabilidad de las rutas marítimas, donde un pequeño grupo, estatal o no estatal como es el caso, puede perturbar e incluso interrumpir rutas principales del tráfico marítimo global, con enormes consecuencias para la economía de amplias regiones del planeta, y por lo tanto para la propia geopolítica.

El futuro de la situación marítima es impredecible, pero no sería descartable que derivara en un escenario similar al de la piratería en la región de hace 15 años, con una o varias operaciones para proteger el tráfico marítimo (posibles convoyes), lo que provocaría volver a cierta "normalidad tensa" en la zona, aunque a un coste elevado en medios navales, y siempre con la posibilidad de un incidente grave que revertiera la situación.

A nivel geopolítico es probable que los resultados sean de suma cero; hay potenciales perdedores, que podrían ser EE.UU. y Occidente si no se recupera la normalidad, el *status quo* anterior a noviembre (no tiene nada que ganar, solo puede perder), y potenciales ganadores como Irán, que es capaz de recuperar cierto protagonismo

tensionando la región a través de terceros (huzíes), y provocando rechazo de los países árabes hacia Occidente; y en cierta medida China, que a pesar de los importantes perjuicios que la situación puede provocar en su economía, se puede beneficiar de la “fatiga” de las fuerzas navales de Estados Unidos que están presentes en numerosos escenarios alejados del Indo-Pacífico, a lo que se suma la citada oportunidad en lo diplomático, con su potencial papel como mediador y pacificador en la zona.

Cor. Jose Ignacio Castro Torres
*CN Abel Romero Junquera**
Analistas del IEEE

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

ANÁLISIS
P
I
E

Documentos

ANÁLISIS

Documentos **ANÁLISIS**

- 27 África: visión y cooperación desde Europa y España. Jesús Díez Alcalde
- 65 Siglo XXI, reconfiguración geopolítica: ¿y la geopolítica de la esperanza? Pedro Sánchez Herráez
- 83 África: su visión político-diplomática en el planeta. José María Ferre de la Peña
- 121 China, ¿crecerá o no crecerá? Esa es la cuestión. El caso de Australia. José Pardo de Santayana
- 134 África: la pugna de viejas y nuevas potencias por su dominio. Pedro Sánchez Herráez
- 179 La importancia de los corredores terrestres (IV: el paso del golfo Pérsico al Mediterráneo oriental. José Ignacio Castro Torres
- 198 África: el nuevo foco de yihadismo global. Carlos Echeverría Jesús
- 231 Violencia en Ecuador: travesía por el laberinto del narcotráfico. Rocío de los Reyes Ramírez
- 251 África en el corazón de las tinieblas de la globalización. Ana Isabel González-Santamaría
- 295 Las restricciones en el comercio de los minerales críticos: hacia la fragmentación geoeconómica mundial. Mar Hidalgo García
- 312 Asia Central, el disputado puente entre Asia y Europa (reedición). Pedro Sánchez Herráez
- 350 Democracias vs. autocracias: un órdago que puede salir mal (reedición). Francisco José Dacoba Cerviño
- 359 Obtención de capacidades para la defensa en la Unión Europea. David Ramírez Morán
- 371 Reinventando Wagner: Africa Corps llega al Sahel. Óscar Garrido Guijarro
- 389 El incremento de la tensión nuclear global (reedición). José Ignacio Castro Torres
- 409 Etiopía y su búsqueda de una salida al mar Rojo en un entorno geopolítico complejo. Blanca Palacián de Inza
- 425 Bosnia: ¿crónica de una muerte anunciada? (reedición). Pedro Sánchez Herráez
- 447 Rusia, Turquía e Irán. El «Gran Juego» de las potencias revisionistas. Ignacio Fuente Cobo

- 477 Níger: en el centro del simún saheliano (reedición). Juan Alberto Mora Tebas
- 502 Bangladés: cuando China llama a la puerta trasera de la India. Javier Fernández Aparicio
- 516 Una potencia estresada, EE. UU., y otra preocupada, la RP China. Francisco José Dacoba Cerviño

01/2024

9 de enero de 2024

Jesús Díez Alcalde

**África: visión y cooperación
desde Europa y España**

África: visión y cooperación desde Europa y España

Publicado originalmente en: [África: la ambición de las potencias mundiales sobre el continente](#)

Editado en octubre de 2023

Resumen:

África es el continente imprescindible en el escenario estratégico mundial. Muchas son las oportunidades que alberga: crecimiento económico, ahora ralentizado por los efectos del Covid 19; riqueza energética, ingentes reservas minerales y acuíferas o grandes extensiones de tierras fértiles; y, sobre todo, una explosión demográfica que, bien gestionada, será el mejor garante de estabilidad y progreso para el continente africano. Sin embargo, y especialmente en la franja saheliana, estas oportunidades están amenazadas por una creciente conflictividad, enmarcada en una importante crisis de estatalidad y de regímenes democráticos, que dificulta aún más alcanzar la paz y asentar las bases para el desarrollo social. Por último, la creciente presencia de Rusia y China en el continente africano está condicionando la cooperación de la comunidad internacional.

Frente a esta realidad africana, la Unión Europea pretende seguir siendo un actor internacional fundamental para la construcción de un futuro mejor y compartido para ambos continentes. La cooperación entre África y Europa, especialmente desde el principio de este siglo XXI, ha estado marcada por una sucesión de cumbres, acuerdos y estrategias, así como por el despliegue de misiones civiles y militares europeas en África. En este contexto, España —en el marco de la acción de la UE, pero también con voz propia— pretende convertirse en uno de los principales protagonistas del acercamiento euro-africano.

Palabras clave:

África. Unión Europea, España, cooperación, estrategia, cumbre, conflictividad, misiones y operaciones, futuro.

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

Africa: vision and cooperation from Europe and Spain

Abstract:

Africa is an essential continent on the world's strategic stage. It brings together many opportunities: economic growth, even though it is now slowed down by the effects of Covid 19; energetic wealth, huge mineral and water reserves and vast expanses of fertile land; and, above all, a population outburst which, if well managed, will be the best warrant of stability and progress for the African continent. However, and especially in region of Western Sahel, these opportunities are threatened by growing conflict, framed by a major crisis of statehood and democratic regimes, which makes it even more difficult to achieve peace and lay the foundations for social development. Additionally, the growing presence of Russia and China on the African continent is conditioning the international community's cooperation.

In the face of this African reality, the European Union intends to remain a key international actor in building a shared, better future for both continents. Cooperation between Africa and Europe, especially since the beginning of the 21st century, has been marked by a succession of summits, agreements and policies, as well as by the deployment of European civilian and military missions in Africa. In this context, Spain - within the framework of EU action, but also with its own voice - aims to become one of the main protagonists of the Euro-African rapprochement. With these parameters, this chapter analyses this long and extensive cooperation; and underlines the need to always adapt it to reality in order to optimise the EU-AU partnership for the common good of Africans and Europeans.

Keywords:

Africa. European Union, Spain, cooperation, strategy, summit, conflict, missions and operations, future.

Introducción: África hoy, y la visión desde Europa

«Para ayudar a África hay que comprenderla primero»¹. Esta reflexión certera de Aminata Traoré —política y escritora maliense, y una de las voces más respetadas de la comunidad africana— debe ser el fundamento de la visión de la Unión Europea y de España hacia África que, además, ha de tener su base en un conocimiento profundo de la realidad de África, de su pasado y presente, de las oportunidades que ofrece y los desafíos y amenazas que enfrenta, de su interacción con un mundo globalizado; y una visión europea que tiene que sustentar —a través de políticas y directrices estratégicas con objetivos a largo plazo— la mejor cooperación posible entre ambos continentes para la consecución de un futuro más seguro, próspero y sostenible, siempre interdependiente, para europeos y africanos.

África —tan plural como diversa, y que aún soporta demasiados estereotipos— es una realidad emergente, cuya trascendencia en el escenario geopolítico internacional es hoy incuestionable. Hacia el exterior, se descubre como el continente necesario; y, dentro de sus fronteras, muchas voces defienden la vigencia de la narrativa “*Africa Rising*”² —que subraya los grandes avances registrados en las últimas décadas, sustentado especialmente en el crecimiento económico—, aunque reconocen que este auge africano no es generalizado. Enfrente, aquellos que denuncian que, sin negar un significativo progreso en distintos ámbitos, la desigualdad social, la mala gobernanza o la conflictividad siguen dinamitando la estabilidad, la seguridad y el desarrollo africanos; y que aún no se han emprendido las reformas políticas, económicas y sociales para que las naciones africanas puedan alcanzar su máximo potencial.

Y, como medido equilibrio entre unos y otros, desde 2013 la Unión Africana (UA) —como organización continental que pretende aunar las aspiraciones de todos los africanos— focaliza su esfuerzo en la implementación de la Agenda 2063, centrada en «lograr un crecimiento económico y un desarrollo inclusivo y sostenible, como manifestación

¹ África: “Para ayudar a África hay que comprenderla primero”, entrevista a Aminata Traoré por Fernando Gotilla. Servindi, 01/03/96. Disponible en <https://www.servindi.org/node/40704>. Todos los enlaces se encuentran activos a fecha de cierre del presente documento, 20 de mayo de 2023.

² Aunque el debate sobre el progreso de África es muy amplio y de muy larga data, la narrativa “*Africa Rising*” cobra fuerza a partir de 2010 de la mano Ndaba Mandela que, junto a su primo Kweku, creó la *Africa Rising Foundation*, y especialmente tras la publicación del especial *Africa Rising* de *The Economist* (marzo 2010). Desde distintos ámbitos, y como principal sustento del denominado “afrooptimismo”, el objetivo común es proyectar una imagen positiva del continente, cuyo desarrollo debe estar sustentado en una nueva generación de jóvenes africanos empoderados y artífices del futuro de África.

concreta del impulso panafricano por la unidad, la autodeterminación, la libertad, el progreso y la prosperidad colectiva»³, y que establece el fin de la conflictividad en el continente como objetivo clave y condición previa para avanzar en todos los ámbitos. En fin, un continente mejor y, por ende, más vivible para los 1.400 millones de africanos que habitan hoy en el «África que queremos», que prevé albergar en 2050 —con el crecimiento demográfico actual— a casi una cuarta parte de la población mundial: un potencial humano que requiere de un cambio estatal profundo —con especial énfasis en la formación, el desarrollo industrial y empresarial y la generación de empleo estable— para convertirse en el mejor garante del progreso y bienestar africanos.

En el plano económico, y aunque lejos ya de los niveles de crecimiento continuado registrados hasta 2015, África —según el último informe macroeconómico del Banco Africano de Desarrollo⁴— superará al resto del mundo en crecimiento económico durante los próximos dos años, con un incremento del Producto Interior Bruto (PIB) real del 4% promedio en 2023 y 2024, y todo ello a pesar de la confluencia de múltiples impactos negativos como la desaceleración de la demanda global, las condiciones financieras más estrictas, las consecuencias del cambio climático o la grave repercusión de la pandemia Covid-19.

Sin embargo, este destacado crecimiento económico se apoya, en gran medida, en la explotación y extracción de la ingente riqueza natural de África (tierras cultivables, cuencas hidrográficas o recursos minerales y energéticos, entre otros), y sin significativos avances en la diversificación e industrialización de las economías nacionales, lo que las hace más vulnerables a las influencias estratégicas. Por otro lado, el auge económico, por la ausencia de políticas estatales que garanticen la distribución equitativa de la riqueza, tiene una muy escasa repercusión en la vida cotidiana de la población: más del 40% de la población africana vive por debajo del nivel de la pobreza; casi la mitad no tiene acceso a una fuente estable de energía; y la falta de empleo, la precariedad y los sueldos ínfimos siguen siendo los principales rasgos de su mercado laboral.

Por otro lado, en la esfera política, en los últimos 30 años, las elecciones y regímenes democráticos se han expandido por el continente africano, así como las libertades civiles

³ *Agenda 2063. African Union*. Más información en <https://au.int/en/agenda2063/overview>.

⁴ *Africa's economic growth to outpace global forecast in 2023-2024. African Development Bank biannual report, 19/01/23*. Disponible en <https://www.afdb.org/en/news-and-events/press-releases/africas-economic-growth-outpace-global-forecast-2023-2024-african-development-bank-biannual-report-58293>

y los derechos políticos. Sin embargo, en 2022, según *Freedom House*⁵, algunos de los cambios más dramáticos del mundo tuvieron lugar en África. En términos globales, y aunque se han producido rotaciones pacíficas del poder y reforzado las instituciones democráticas en algunos países, la democracia ha retrocedido por la manipulación de los procesos electorales o la extensión de los mandatos mediante la modificación oportunista de la constitución; o directamente ha sido abolida por golpes de Estado —hasta siete en el África Occidental y la franja saheliana en los últimos dos años—, que han instaurado juntas militares como forma de gobierno (supuestamente de transición) en Guinea, Mali, Burkina Faso, Chad y Sudán.

En este contexto, los problemas crónicos como la corrupción endémica, la mala gobernanza, la debilidad institucional y la ausencia estatal en vastos territorios de soberanía, combinados con los impactos económicos de la pandemia de COVID-19 y la guerra en Ucrania, han deteriorado los derechos fundamentales y las libertades —de forma notable, el acceso a la información— de muchas poblaciones del África Subsahariana, lo que ha provocado un aumento de los disturbios civiles y la inestabilidad política en toda la región. No obstante, y a pesar del convulso entorno política actual, el *Afrobarometer 2023*⁶ revela que, en su mayor parte, los africanos siguen comprometidos con la democracia (70%), creen que los militares deben mantenerse al margen de la política (75%), que los partidos políticos deben competir libremente por el poder y que las elecciones son una herramienta imperfecta pero esencial para elegir a sus líderes.

Un escenario de contrastes, marcado por destacados avances y por significativos retrocesos a lo largo del continente africano, donde la conflictividad —la amenaza más persistente— adquiere un dramático protagonismo, especialmente en el Sahel Occidental, pero también en el Norte de África, África Central, Cuerno de África y Mozambique. En estas regiones, las duras condiciones de vida, la falta de expectativas, la pobreza endémica o la ausencia de justicia —todas ellas derivada de la mala gobernanza y la crisis de estatalidad— han generado un terreno fértil para la proliferación de los conflictos armados, el terrorismo de carácter yihadista y el crimen organizado, que

⁵ *In Africa, Contrasting Coups and Elections Underscore the Benefits of Democracy*. Freedom House, 30/03/23. Disponible en <https://freedomhouse.org/article/africa-contrasting-coups-and-elections-underscore-benefits-democracy>.

⁶ *Africans want more democracy, but their leaders still aren't listening*. *Afrobarometer Policy Paper No. 85, January 2023*. Disponible en <https://www.afrobarometer.org/wp-content/uploads/2023/01/PP85-PAP20-Africans-want-more-democracy-but-leaders-arent-listening-Afrobarometer-Pan-Africa-Profile-17Jan23.pdf>.

conforman un triángulo pernicioso que socava la convivencia, la seguridad y el desarrollo africanos. Así, en Somalia, Etiopía, Sudán del Sur, Sudán, República Democrática del Congo o Mali se libran enfrentamientos internos e insurrecciones armadas por el control del poder y los recursos; el Sahel Occidental se ha convertido en el epicentro mundial del terrorismo yihadista y, en 2022, ha registrado el 43% de las víctimas mortales en el mundo, en comparación con solo el 1% en 2007; y el crimen organizado —tráfico de drogas, de armas, de seres humanos, o la piratería en el golfo de Guinea y en las costas de Somalia— está dinamitando el poder estatal, ha incrementado los niveles de corrupción y, además, se ha convertido en el oxígeno financiero de la violencia y la principal amenaza a la estabilidad en África.

Por último, el devenir de África también se construye sobre sus relaciones externas y su posicionamiento en la comunidad internacional. En este ámbito, y además de la presencia de otros países y organizaciones internacionales (en especial, Naciones Unidas y Unión Europea), en las últimas décadas se ha incrementado la presencia de potencias mundiales como Rusia y China. Desde la llegada de Putin al poder en 2004, la importancia de África en la política exterior de Rusia, basada en la penetración económica y comercial, principalmente en busca de recursos minerales y energéticos⁷, ha crecido de forma exponencial. Además, Rusia ha incrementado su cooperación en el ámbito de la seguridad, ahora abiertamente impulsada desde el Kremlin con el despliegue de los mercenarios del grupo privado de seguridad Wagner en distintos países africanos, cuyas operaciones han sido condenadas por Naciones Unidas en reiteradas ocasiones⁸. En la actualidad, y desde el comienzo de la invasión rusa de Ucrania en febrero de 2022, se ha hecho más patente el ascendente político y diplomático de Rusia en África —casi la mitad de los países africanos (26) no condenaron esta agresión en la Asamblea General de Naciones Unidas en marzo de

⁷ Herranz, A. y Vega, A. La política exterior de Rusia en África Subsahariana: clave para un nuevo orden mundial. Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), 16/06/22. Este documento analiza en profundidad la progresiva incursión rusa en África y, con especial énfasis, la reacción de los países africanos ante la invasión de Ucrania decretada por el presidente Putin. Disponible en https://www.ieeee.es/contenido/noticias/2022/06/DIEEEO59_2022_ANAHER_Rusia.html.

⁸ Mali: Independent rights experts call for probe into Wagner Group's alleged crimes. UN News, 31/01/23. Disponible en <https://news.un.org/en/story/2023/01/1133007>.

2022⁹—, así como su progresiva influencia social a través de orquestadas campañas de desinformación.

Por su parte, China comenzó su penetración en el continente africano durante el periodo de la descolonización, y su presencia gravita hoy sobre las relaciones comerciales para abastecerse de recursos energéticos, materias primas y productos agrícolas que faciliten el crecimiento de su economía interna, y en la construcción de infraestructuras en África para asegurar la explotación y el transporte de dichos recursos, así como las exportaciones de productos chinos hacia el continente africano. Todo ello en el marco de una estrategia china hacia África que se fundamenta en la no injerencia en los conflictos internos; la ayuda económica sin condicionalidad política, a través de préstamos sin interés y subvenciones que generan una ingente deuda externa para los Estados africanos; y una influencia política y diplomática que refuerce su papel como potencia hegemónica mundial. Una penetración política y económica que China pretende consolidar en las sociedades locales a través de la presencia masiva en los medios informativos africanos¹⁰, con la intención de proyectar la “bondad” de su cooperación con África.

Hasta aquí, de forma general y sucinta, la realidad de África sobre la que hoy se construye la cooperación desde la Unión Europea (UE). Desde la fundación del proyecto europeo en 1958, y mientras los países africanos iniciaban su proceso de emancipación colonial, el apoyo desde Europa se centró fundamentalmente en los ámbitos político y económico, hasta evolucionar hacia una asociación bicontinental basada en un enfoque integral: seguridad, desarrollo y gobierno: «Una historia compartida, con éxitos pero también una carga de dolor , y que no se ha vivido de la misma manera a ambos lados del Mediterráneo —reconocía el presidente del Consejo Europeo, Charles Michel, en la ceremonia de apertura de la VI Cumbre UE-UA (17 de febrero de 2022)¹¹—. No

⁹ Herranz, A. y Vega, A. La política exterior de Rusia en África Subsahariana: clave para un nuevo orden mundial. Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), 16/06/22. Este documento analiza en profundidad la progresiva incursión rusa en África y, con especial énfasis, la reacción de los países africanos ante la invasión de Ucrania decretada por el presidente Putin. Disponible en https://www.ieeee.es/contenido/noticias/2022/06/DIEEE059_2022_ANAHER_Rusia.html.

¹⁰ Noticias en suajili y series comunistas: así ha conquistado China el espacio mediático en África. El País, 02/02/23. Disponible en <https://elpais.com/planeta-futuro/2023-02-12/noticias-en-suajili-y-series-comunistas-asi-ha-conquistado-china-el-espacio-mediatico-en-africa.html>.

¹¹ *Speech by President Charles Michel at the opening ceremony of the EU-AU summit*. Bruselas, 17/02/23. Disponible en <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2022/02/17/speech-by-president-charles-michel-at-the-opening-ceremony-of-the-eu-au-summit/>.

cambiaremos esa historia, pero debemos ser conscientes de ella y reconocerla. Y extraer las lecciones de ello para que juntos podamos construir un futuro más sólido».

Con estos parámetros e intenciones, este capítulo analiza esta historia común y la cooperación entre ambos continentes que, desde el principio de este siglo XXI, está marcada por una sucesión de cumbres, acuerdos y estrategias, así como por el despliegue de misiones civiles y militares europeas en África. Y en este contexto, se detiene en el papel de España —en el marco de la acción de la UE, pero también con voz propia—, que pretende convertirse en uno de los principales protagonistas del acercamiento euro-africano, porque «nuestro interés nacional inmediato está en África, casi tanto como lo está en Europa»¹². Con todo, este análisis pretende valorar la eficiencia, idoneidad y repercusión de esta larga y extensa cooperación; y subraya —a través de unas reflexiones finales— la necesidad permanente de ajustar la asociación UE-UA a la realidad cambiante de ambos continentes, y optimizarla por el bien común de africanos y europeos.

Unión Europea-África: por la construcción de un futuro común

En términos de seguridad y desarrollo, Europa y África están inexorablemente unidas. Ambos continentes comparten vecindad, un pasado marcado por un periodo colonial —aún muy presente en el imaginario europeo y africano, y también en el escenario político—, y un presente donde las interconexiones, marcadas por la globalización y las relaciones internacionales, incrementan la dependencia mutua y, también, la necesidad de luchar juntos contra numerosos desafíos y amenazas de muy distinta índole que, aunque localizados fundamentalmente en África, lo son también para Europa. El futuro exige reconocer la compleja y cambiante realidad que se desarrolla en las dos orillas del Mediterráneo, puente estratégico y nexo de unión entre ambos continentes. Y, desde el conocimiento y respeto mutuo, fijar como objetivo el establecimiento de una cooperación leal e integral, que debe comenzar con una reflexión profunda y crítica de las políticas y acciones que han marcado el devenir de las relaciones África-Europa, también determinadas en los últimos dos años por las consecuencias de la pandemia

¹² III Plan África. España y África: desafío y oportunidad. Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión europea y Cooperación, 2019. Disponible en https://www.exteriores.gob.es/es/PoliticaExterior/Documents/2019_PLAN%20AFRICA.pdf.

del Covid 19, la creciente presencia de China y Rusia en África y, más recientemente, por la invasión rusa de Ucrania y su repercusión en el continente africano. Todos estos parámetros deben ser analizados y valorados para avanzar en la articulación de una nueva asociación estratégica que redunde en beneficio de un futuro pacífico y próspero para ambos continentes.

A finales del siglo XVI, las potencias europeas iniciaron su incursión —exploración y explotación— en África, aunque la pugna por los territorios se desarrolló fundamentalmente a lo largo de todo el siglo XIX. Sin embargo, se considera la Conferencia de Berlín de 1884 como el punto de partida del reparto oficial del continente africano y el inicio del imperialismo colonial, basado en el dominio directo sobre los territorios y el paradigma europeo de estado-nación. Tras décadas de absoluta dominación, la descolonización y la emancipación de los países africanos se produjo, de forma mayoritaria¹³, desde 1951 (Libia) y hasta 1977 (Djibuti), mediante disímiles procesos —la mayoría pacíficos— marcados por la agitación política, los disturbios sociales y las revueltas populares, que dieron lugar a naciones soberanas, cuyos nuevos gobernantes mantenían una estrecha relación —muchas veces interesada y, en otras ocasiones, oculta para sus propias poblaciones locales— con las antiguas potencias coloniales. Y, al tiempo que los Estados africanos entraban a formar parte de la comunidad internacional, en el continente europeo se asentaba un proyecto político, económico y social que se materializó, en 1957, con la instauración de la Comunidad Económica Europea (CEE) que —en 1993 y tras la firma del Tratado de Maastricht— transitó con paso firme hacia la actual Unión Europea (UE).

Con todo, coexisten en el tiempo ambos procesos —construcción europea y africana—, que se han desarrollado de forma paralela al establecimiento de relaciones entre ambos continentes. En este contexto, adquirieron especial relevancia los Fondos Europeos para el Desarrollo (FED), que fueron concebidos como un mecanismo de aplicación de la cuarta parte —Asociación de Países y Territorios de Ultramar— del Tratado de Roma (1957), cuya finalidad (artículo 131) era «promover

¹³ Hasta 1950, tan solo Liberia (1847) había logrado su independencia, reconocida finalmente por EEUU en 1862. Por su parte, Reino Unido concedió en 1910 una independencia limitada a Sudáfrica como colonia británica, que no fue plena hasta 1961; y, en 1922, otorgó la independencia nominal a Egipto, que alcanzó su independencia plena en 1953. Por último, Italia perdió Eritrea en 1947, aunque años después, fue entregada por Naciones Unidas a Etiopía. En 1993, tras tres décadas de guerra de liberación nacional contra el gobierno etíope, se reconoció oficialmente la independencia de Eritrea.

el desarrollo económico y social de los países y territorios [África, Caribe y Pacífico (ACP) y ultramar] y establecer estrechas relaciones económicas entre éstos y la Comunidad [en referencia a la Comunidad Económica Europea] en su conjunto»¹⁴. Muchos de estos países y territorios, recogidos inicialmente en el Anexo IV del Tratado, se encontraban en el continente africano que, por entonces, estaba inmerso en un incipiente y generalizado proceso de emancipación.

Por ello, y desde el primer ciclo de ayudas (1959-1964), África fue la principal beneficiaria de estas ayudas económicas, que se fueron transformando —a través de distintos acuerdos internacionales— para adaptarse a la nueva realidad de los países soberanos con capacidad plena en el ámbito internacional. En 1963, la Convención de Yaundé (Camerún) rubricó el acuerdo de intercambio comercial y de cooperación entre la CEE y 18 ex colonias europeas (Francia y Bélgica) en África, que supuso la primera extensión del FED 1957. A partir de 2021, cuando finalizó el FED XI (2014-2020)¹⁵, los programas para el desarrollo se incluyeron en el Marco Financiero Plurianual (MFP)¹⁶ de la UE y, por tanto, están sujetos a los reglamentos financieros de la UE, igual que otros programas de la misma índole. Durante todo este tiempo de vigencia de los sucesivos FED, la Unión Europea fue adoptando distintas medidas sobre la responsabilidad mutua y transparencia en la administración de la ayuda financiera, en aras a incrementar su eficacia, pues —sobre el terreno— los beneficios directos sobre la población nunca fueron los esperados en términos de desarrollo económico y social. En el marco del MFP 2021-2027, África sigue siendo el mayor beneficiario de la ayuda económica de la Unión Europea, con más de la mitad del presupuesto destinado al componente geográfico (60. 400 millones de euros)¹⁷.

¹⁴ Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, firmado en Roma el 25 de marzo de 1957 Versión original disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=ES>.

¹⁵ Fondo Europeo para el Desarrollo XI. Sobre la base de los principios fundamentales del Acuerdo de Asociación ACP-CE, los objetivos de los FED XI son la erradicación de la pobreza, el desarrollo sostenible y la integración gradual de los Estados ACP en la economía mundial. Se debe dispensar un trato especial a los países menos desarrollados. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:42013A0806\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:42013A0806(01)&from=EN).

¹⁶ En diciembre de 2020, el Consejo de la UE adoptó el Reglamento por el que se establece el marco financiero plurianual de la UE para 2021-2027. El Reglamento prevé un presupuesto a largo plazo de 1.074,3 millones de la UE para la EU-27 a precios de 2018, incluida la integración del Fondo Europeo de Desarrollo. Más información, disponible en <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/the-eu-budget/long-term-eu-budget-2021-2027/>

¹⁷ En la actualidad, la cooperación para el desarrollo estará cubierta por el instrumento financiero global «Europa global», plenamente incorporado al presupuesto de la Unión. Europa global reúne diez instrumentos y fondos, así como el FED. Tiene un presupuesto global de 79 500 millones EUR y consta de tres componentes principales: geográfico, temático y de respuesta rápida. Disponible en <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/180/africa>. Fecha de consulta: 01/05/23.

Siglo XXI: cumbres África-Unión Europea, hacia una cooperación más estructurada

Desde el inicio del siglo XXI, el Acuerdo de Cotonou de 2000¹⁸ –enfocado principalmente en las ayudas económicas a través de los Fondos Europeos para el Desarrollo– es el eje central de la cooperación europea con África, junto con la Estrategia Conjunta África-UE de 2007. El Acuerdo está estructurado en tres pilares: político, de desarrollo, cooperación económica y comercial; y se sustenta en cuatro principios fundamentales: igualdad de los socios y apropiación de las estrategias de desarrollo, participación, papel central del diálogo y cumplimiento de los compromisos mutuos, y diferenciación y regionalización de la cooperación según nivel del socio receptor. Por otro lado, destaca que «las Partes» subrayan que «un desarrollo sostenible y equitativo» y «una mayor participación de una sociedad civil activa y organizada y del sector privado» contribuyen al mantenimiento y a la consolidación de un entorno político estable y democrático. Aunque este Acuerdo debió expirar a fines de 2020, se ha prorrogado hasta junio de 2023, ya que la firma del nuevo Acuerdo de Asociación —ya preparado— está actualmente bloqueada en el Consejo de la Unión Europea.

Además de lo acordado en Cotonou en 2000, y de forma paralela, la relación específica UE- África se ha ido consolidando a través de cumbres y estrategias globales y de ámbito regional¹⁹, que son hoy el soporte fundamental de la asociación intercontinental. Así, en 2000, la Cumbre de El Cairo fue el punto de partida de un diálogo político más estructurado institucionalmente con la instauración oficial de la Asociación África-UE (*Africa-EU Partnership*), cuyo objetivo es fortalecer la cooperación económica y la

¹⁸ El Acuerdo de Cotonou 2000 es un acuerdo de asociación entre los Estados del África, del Caribe y del Pacífico (Estados ACP) por una parte, y la Unión Europea y sus Estados Miembros por otra; firmado en Cotonou (Benín), el 23 de junio del 2000 y conocido como Acuerdo de Cotonou o Acuerdo de Asociación UE-ACP. Este Acuerdo de Cooperación Económica y Comercial es sucesor del Acuerdo de Lomé IV, que se firmó en 1995. Principalmente, regula el comercio de los ACP a la Unión Europea libre de aranceles, y establece las normas para asignar el Fondo Europeo de Desarrollo. Disponible en https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:eebc0bbc-f137-4565-952d-3e1ce81ee890.0008.04/DOC_2&format=PDF.

¹⁹ La UE ha adoptado tres estrategias regionales para África que, en el marco de la Estrategia Conjunta UE África 2007, se focalizan en políticas y acciones para afrontar las amenazas y desafíos específicos en cada una de las regiones: Marco Estratégico para el Cuerno de África (2011), Estrategia de la UE para la Seguridad y el Desarrollo en el Sahel (2011) y Estrategia sobre el Golfo de Guinea (2014). Textos oficiales disponibles en <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-africa/>. En abril de 2021, el Consejo adoptó una nueva estrategia de la UE para el Sahel para reforzar el compromiso mutuo y la rendición de cuentas. Disponible en <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/04/19/sahel-council-approves-conclusions-on-the-eu-integrated-strategy-in-the-region/>.

promoción del desarrollo sostenible, con ambos continentes coexistiendo en paz, seguridad, democracia, prosperidad, solidaridad y dignidad humana²⁰. Además, y como base fundamental para su desarrollo, se decidió la celebración periódica (cada tres años) de las cumbres Unión Africana-Unión Europea, donde se establecen las prioridades para los siguientes años. Siete años después, en diciembre de 2007, Lisboa fue el escenario en el que se consensuó la primera Estrategia Conjunta África-Unión Europea²¹, que supuso un punto de inflexión en las relaciones entre ambos continentes, tanto por sus objetivos como por su ámbito de aplicación.

Por su parte, en noviembre de 2010, Trípoli (Libia) acogió la tercera Cumbre UA-UE, que —bajo el lema "Inversión, crecimiento económico y creación de empleo"— sirvió para reafirmar los compromisos alcanzados en Lisboa, y para subrayar que la instauración de la paz y la seguridad, así como la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio²², debían marcar el nivel de ambición en el marco de la Estrategia Conjunta 2007, a través de la coordinación y una cooperación más concreta²³. Sin embargo, la crisis económica mundial, las revoluciones árabes en el norte de África durante 2011, y los nuevos conflictos en el Sahel cambiaron el escenario estratégico. El documento conjunto "Dos Uniones, una visión"²⁴, presentado en mayo de 2013, subraya que estos importantes cambios y desafíos han influido de forma determinante tanto en África como en Europa, y hacen aún más necesario reforzar la relación entre ambos continentes: «Evidentemente—señala en su introducción— queda mucho por hacer, y el nuevo contexto africano, europeo y mundial puede requerir una revisión de nuestras prioridades. Sin embargo, la experiencia hasta ahora es alentadora y debe orientar futuras iniciativas».

²⁰ Página oficial UE de la Asociación UE-África: https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/africa-eu-partnership_en.

²¹ The Africa-EU strategic partnership. A Joint Africa-EU Strategy, Lisbon 2007. Disponible en https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/97496.pdf.

²² *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the consolidation of EU Africa relations 1.5 billion people, 80 countries, two continents, one future*. Bruselas, 10/11/10. Disponible en [https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j4nvke1fm2yd1u0_j9vvik7m1c3gyxp/vkcweds0zcsww/v=s7z/f=/com\(2010\)634_en.pdf](https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j4nvke1fm2yd1u0_j9vvik7m1c3gyxp/vkcweds0zcsww/v=s7z/f=/com(2010)634_en.pdf).

²³ *Tripoli Declaration 3rd Africa EU Summit, 29/30 November 2010*. Disponible en https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/117953.pdf.

²⁴ El informe *The African-EU Partnership 2 Unions, 1 Vision* —fechado en 2014— recoge los avances en el desarrollo de los ocho ámbitos de la Estrategia Conjunta UE-África, así como las actividades pendientes en cada uno de los objetivos que la conforman. Disponible en <https://www.imvf.org/wp-content/uploads/2018/03/jaesenbrochurefinalweb.pdf>.

Bruselas fue la sede, en abril de 2014, de la cuarta Cumbre entre la Unión Europea y África²⁵, que reunió a más de sesenta líderes africanos y europeos, junto a un total de 90 delegaciones. En esta ocasión, los dirigentes de ambos continentes debatieron el futuro de sus relaciones bilaterales, y destacaron el estrecho carácter de las relaciones UE-África y los valores compartidos de democracia, respeto de los derechos humanos, Estado de Derecho y buena gobernanza, así como el derecho al desarrollo. Por entonces, y bajo el lema “Invertir en las personas, en la prosperidad y en la paz”, se pretendía responder —como afirmó el entonces presidente del Consejo Europeo, Van Rompuy— «a las preocupaciones cotidianas de los ciudadanos: su seguridad, sus perspectivas laborales, y su futuro como familias e individuos. Vamos a reforzar aún más nuestra asociación y contribuiremos a incrementar la esperanza de nuestra población»²⁶. Por otro lado, y con el objetivo de mejorar la Estrategia Conjunta, la Cumbre acordó una hoja de ruta 2014-2017 que volvía a reiterar que los réditos de la cooperación entre ambos continentes debían llegar, con mayor intensidad, a las poblaciones²⁷.

En 2017, y como preparación para la quinta Cumbre, la Comisión Europea y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad acordaron una comunicación conjunta en la que se destacaba que el marco de la política exterior de la UE y la propia Agenda 2063 de África proporcionaban la orientación adecuada para convertir los objetivos estratégicos en acciones más concretas sobre la base de una agenda transformadora con dos ejes principales: construir Estados y sociedades más resilientes; y crear más y mejores empleos, especialmente para los jóvenes. Con estos parámetros, en la 5ª Cumbre —celebrada en Abijan (Costa de Marfil) el 29 y 30 de noviembre de 2017²⁸— las delegaciones africana y europea se centraron, entre otros asuntos, en buscar vías para mejorar la vida de los jóvenes a través de una mayor inversión en educación, tecnología y desarrollo profesional; y también en la necesidad urgente de «promover un enfoque positivo, constructivo y multidimensional de la

²⁵ Información detallada sobre la 4ª Cumbre Unión Europea-África en <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2014/04/02-03/>.

²⁶ *Speech by President of the European Council Herman Van Rompuy during the opening session of the fourth EU-Africa summit, European Council 02/04/14*. Disponible en <https://www.consilium.europa.eu/media/25786/142165.pdf>.

²⁷ *Fourth EU-Africa Summit. 2-3 april 2014, Brussels. Roadmap 2014-2017*. Disponible en <https://www.consilium.europa.eu/media/21520/142094.pdf>.

²⁸ Información detallada sobre la 5ª Cumbre Unión Europea-África en <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2017/11/29-30/>.

migración que tenga lugar de forma segura, ordenada y regular», que aún hoy sigue siendo un anhelo para las poblaciones africanas.

Cumbre 2022: una visión conjunta para 2030

Octubre de 2020 era la fecha prevista para la sexta Cumbre entre la Unión Europea y la Unión Africana, pero la pandemia mundial del Covid-19 obligó a posponer su celebración. A principio de aquel año, y con el continente africano —especialmente el Sahel— sumido en una creciente crisis política, económica y de seguridad, la Comunicación Conjunta de la Comisión y el Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad —*Hacia una estrategia global con África*²⁹— marcaba que el objetivo de la próxima Cumbre debía centrarse en consolidar una nueva estrategia global de la UE con África —una revisión profunda de la Estrategia UE-África de 2007— con cinco asociaciones específicas para la transición ecológica y el acceso a la energía; la transformación digital; el crecimiento sostenible y el empleo; la paz y la gobernanza; y, por último, la migración y la movilidad. Tras la aprobación de la Comunicación Conjunta, el alto representante Josep Borrell declaraba que «una parte del futuro de Europa está en juego en África. Para hacer frente a nuestros desafíos comunes, necesitamos un África fuerte, y África necesita una Europa fuerte (...) Nuestros dos continentes se necesitan mutuamente para fortalecerse», y la Cumbre debía marcar ese camino.

Finalmente, la Cumbre se celebró en febrero de 2022 en Bruselas, con el firme propósito de avanzar en una asociación renovada. Acordaron entonces una asociación basada en un sistema multilateral más inclusivo entre vecinos y socios estratégicos, y cuyos objetivos debían focalizarse en «la solidaridad, la seguridad, la paz y el desarrollo económico sostenible y sostenido y la prosperidad para los ciudadanos de las dos Uniones hoy y en el futuro, reuniendo a personas, regiones y organizaciones», como recoge y desarrolla —en distintas políticas y acciones— la declaración final *Una visión conjunta para 2030*³⁰. En este contexto, y en el ámbito de los tres ejes claves de la

²⁹ Comunicación conjunta al Parlamento europeo y al Consejo. Hacia una estrategia global con África Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020JC0004..>

³⁰ 6th European Union - African Union Summit: A Joint Vision for 2030. Disponible en https://www.consilium.europa.eu/media/54412/final_declaration-en.pdf..

asociación (paz y seguridad, migraciones y multilateralismo), los jefes de Estado de la UE y la UA también acordaron promover «la protección de los derechos humanos para todos, la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer en todos los ámbitos de la vida, el respeto de los principios democráticos, la buena gobernanza y el Estado de Derecho, acciones para preservar el clima, el medio ambiente y la biodiversidad, el crecimiento económico sostenible e inclusivo, la lucha contra las desigualdades, el apoyo a los derechos de la infancia y la inclusión de las mujeres, los jóvenes y los más desfavorecidos»³¹. Además, se acordó un paquete de inversión África-Europa de 150.000 millones de euros con el objetivo de promover economías diversificadas, sostenibles y resilientes.

Y, en medio de los debates de la Cumbre, la gestión de la pandemia del Covid ocupó un lugar central, con la polémica de fondo sobre el reparto desigual de las vacunas en el mundo, que África ha denunciado de forma reiterada. Por ello, ambas partes se comprometieron a garantizar un acceso justo y equitativo a las vacunas; y —con una visión a más largo plazo— la UE se comprometió «a respaldar la plena soberanía sanitaria de África, al objeto de que el continente pueda responder a futuras emergencias de salud pública»³². En el continente africano, y en términos de mortalidad, los efectos de la pandemia no fueron tan dramáticos como en el resto del mundo, pero sí evidenciaron la total carencia de infraestructuras sanitarias y, al tiempo, arreciaron las críticas y la desconfianza por la falta de solidaridad de la UE hacia África, especialmente por la negativa a liberar las patentes de los medicamentos y vacunas: «Estamos hablando de la vida de millones de personas —declaró el presidente de Sudáfrica en Bruselas—. Y no, de la rentabilidad de unas pocas empresas. No es aceptable que África esté siempre a la cola, en lo que se refiere al acceso a los medicamentos»³³. Pocos meses antes, China —en su estrategia integral de penetración en África— había prometido mil millones de dosis de vacuna anti-covid para África, en forma de donaciones o apoyo en la producción local durante el Foro de Cooperación China-África (FOCAC), que se centró en buscar conjuntamente la reactivación de las economías africanas, el sector —tanto a

³¹ *Ibidem*.

³² Cumbre entre la Unión Europea y la Unión Africana, 17 y 18 de febrero de 2022. Principales resultados. Disponible en <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/international-summit/2022/02/17-18/>.

³³ Controversia entre la Unión Europea y la Unión Africana respecto a la pandemia. Euronews, 18/02/22. Disponible en <https://es.euronews.com/next/2022/02/18/controversia-entre-la-union-europea-y-la-union-africana-respecto-a-la-pandemia>.

nivel nacional como social— más golpeado por la pandemia.

La nueva realidad en África: desafío para la relación UE-UA

Sin embargo, más allá del Covid 19, el cambio en la situación en África durante los casi dos años que se demoró la celebración de esta Cumbre fue importante, aunque ninguna de las claves del nuevo escenario —también marcado por la mayor presencia de Rusia y China en el continente, y un creciente deterioro de la imagen de Europa en algunos países africanos— se abordó con profundidad durante el encuentro bilateral en Bruselas; y tampoco en la 11ª reunión de las Comisiones de la UE y UA (28 de noviembre de 2022, Bruselas)³⁴, donde revisaron los avances en la aplicación de los compromisos conjuntos asumidos en la VI Cumbre en sus tres principales ámbitos: paz, seguridad y gobierno, migraciones y multilateralismo; y centrada en el principio político de «soluciones africanas a problemas africanos».

En el plano político africano, estos últimos años han estado marcados, especialmente en la franja saheliana, por una concatenación de golpes de estado consumados —y otros tantos fallidos— que han revertido incipientes procesos de transición hacia una democracia efectiva, y cuyo estallido amenaza con extenderse por toda la región. En este contexto, de nada ha servido la unánime condena internacional —dentro y fuera de África— para doblegar los designios de los golpistas. En Sudán, dos asonadas militares en 2019 y 2021 acabaron con la revolución social pacífica que puso fin a la dictadura de Al Bashir (1969-2019); y finalmente, en abril de 2023, estalló el enfrentamiento directo entre facciones militares por el poder estatal y el control de los recursos nacionales. Por su parte, en abril de 2021, el nuevo presidente de Chad, Mahamat Idriss Déby, instauró —en medio de una firme crítica de la oposición y protestas sociales— un Consejo Militar de Transición (CMT) con el pretexto de aplacar la revolución armada que provocó la muerte en combate de su padre, el presidente Idriss Déby. Desde entonces, detenta un poder absoluto en el país, que mantendrá como paradigma de transición política hasta 2024. Por su parte, el jefe de la junta militar en Guinea, al mando desde su golpe de Estado en septiembre de 2021, ha establecido

³⁴ *Africa-EU partnership*. Publicación de las fichas con las principales iniciativas en los tres ejes de la asociación estratégica: paz, seguridad y gobierno, migraciones y multilateralismo. Disponible en https://www.eeas.europa.eu/eeas/africa-and-eu_en.

una transición de 39 meses (hasta mediados de 2025) para traspasar los poderes a un gobierno civil elegido en las urnas; mientras que Burkina Faso ha sufrido dos asonadas militares en 2022 (enero y septiembre) para consolidar el poder militar con el pretexto de erradicar la creciente violencia yihadista antes de, según proclaman, restaurar la democracia.

Por su repercusión regional e internacional, la situación en Mali cobra especial trascendencia desde el golpe de Estado en agosto de 2020, que se repitió —de nuevo con el líder militar Assimi Goita al frente— en mayo de 2021 para poner fin a un gobierno de transición cívico-militar. Durante este tiempo, la junta militar ha suspendido su membresía de la organización regional G5 Sahel, ha expulsado a las fuerzas francesas de la operación Barkhane del país y ha consolidado sus relaciones con Rusia, fundamentalmente a través de la alianza con los mercenarios del grupo de seguridad privada ruso Wagner, que enfrentan, junto a las fuerzas malienses, la amenaza yihadista y la violencia comunitaria en medio de constantes denuncias de Naciones Unidas, Francia y Estados Unidos por presuntas violaciones de los derechos humanos de la población maliense³⁵. En este incierto escenario, y en parte gracias a la presión externa, las autoridades malienses han anunciado un referéndum constitucional para el próximo 18 de junio³⁶, como paso intermedio para finalizar el proceso de transición político con nuevas elecciones democráticas, ahora previstas para abril de 2024.

Y esta deriva política, que ha supuesto un enorme retroceso para la gobernanza democrática, se enmarca en una enorme crisis de seguridad, marcada fundamentalmente por la expansión de la violencia terrorista — ejercida por filiales de Al Qaeda y Daesh— y por los enfrentamientos comunitarios que, en los últimos años, se proyecta desde Mali a toda la región del Sahel Occidental y el Golfo de Guinea, se perpetúa en el Cuerno de África y también ha eclosionado en la región oriental de la República Democrática del Congo y en el norte de Mozambique. Todo ello ha convertido al África Subsahariana, como señala el Índice Global del Terrorismo 2022³⁷, en «el epicentro

³⁵ Expertos de la ONU piden una investigación independiente sobre presuntos abusos del Grupo Wagner en Mali. Europa Press, 01/02/23. Disponible en <https://www.notimerica.com/politica/noticia-mali-expertos-onu-piden-investigacion-independiente-presuntos-abusos-grupo-wagner-mali-20230201142128.html>.

³⁶ La Junta Militar de Mali celebrará en junio un referendo sobre la nueva Constitución. France 24, 06/05/23. Disponible en <https://www.france24.com/es/%C3%A1frica/20230505-la-junta-militar-de-mali-celebrar%C3%A1-en-junio-un-referendo-sobre-la-nueva-constituci%C3%B3n..>

³⁷ *Global Terrorism Index 2023*. Institute for Economics and Peace. Australia, marzo 2023. Disponible en <https://reliefweb.int/report/world/global-terrorism-index-2023..>

del terrorismo, y el Sahel ha registrado más muertes por terrorismo en 2022 que el sur de Asia y Oriente Medio y el Norte de África (MENA) combinados. Las muertes en el Sahel constituyeron el 43 por ciento del total mundial en 2022, en comparación con solo el uno por ciento en 2007». Además, señala que los factores subyacentes son complejos y sistémicos, e incluyen —entre otros— «la falta de alimentos, la polarización étnica, el fuerte crecimiento de la población, las intervenciones externas, la competencia geopolítica, el conflicto pastoral, el crecimiento de la ideología salafista-islámica transnacional y los gobiernos débiles».

Todos estos parámetros políticos y de seguridad, que también subyacen como factores de empuje para la migración irregular dentro de África y hacia Europa, deben enfrentarse con determinación desde la Unión Europea y la Unión Africana para consolidar una verdadera asociación estratégica por la seguridad y el desarrollo en ambos continentes. «Tenemos una geografía compartida, idiomas compartidos y lazos humanos y económicos —señalaba el presidente del Consejo Europeo en la apertura de la 6ª Cumbre—. Y una historia compartida, con éxitos, pero también una carga de dolor. Una historia que no se ha vivido de la misma manera a ambos lados del Mediterráneo. No cambiaremos esa historia, pero debemos ser conscientes de ella, reconocerla, y extraer las lecciones de ello, para que juntos podamos construir un futuro más sólido»³⁸.

«África y España, cada vez más cerca»³⁹

«España debe liderar el nuevo acercamiento de la Unión Europea a África. Somos el país más indicado para hacerlo», subraya —como rotunda declaración de intenciones— el prólogo del III Plan África. España y África: desafío y oportunidad⁴⁰, aprobado por el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (MAEUEC) en marzo de 2019. Como principal fundamento, esta estrategia de política exterior de España —focalizada en el África Subsahariana— destaca que el continente africano constituye una

³⁸ Discurso del presidente Charles Michel en la ceremonia de apertura de la cumbre UE-UA. Bruselas, 17/02/22. Disponible en <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/02/17/speech-by-president-charles-michel-at-the-opening-ceremony-of-the-eu-au-summit/>.

³⁹ «África y España, cada vez más cerca» es el lema acuñado por el Consorcio Casa África, adscrito al Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, cuya «misión es fomentar el conocimiento mutuo y fortalecer las relaciones con los países africanos a través de la confianza» a través actividades de índole económico, social, cultural, institucional y político. Página web oficial: <https://casafrica.es/es>

⁴⁰ Op. Cit. III Plan África. España y África: desafío y oportunidad..

prioridad para España, «no solo por su proximidad geográfica sino por las oportunidades que presenta»⁴¹, y pretende fortalecer las relaciones España-África a través, como componente distintivo, del acercamiento y el diálogo entre sociedades, y siempre en beneficio mutuo. Todo ello en el marco general de la política europea hacia África, ya analizada en el anterior epígrafe, pero con una aproximación diferenciada y con un valor añadido que pretende la consolidación de una nueva cooperación —más cercana y comprometida— entre España y África, previamente establecida en los distintos documentos políticos y estratégicos aprobados y desarrollados en los últimos años.

En la actualidad, la Estrategia de Acción Exterior de España 2021-2024⁴² —aprobada en Consejo de Ministros en abril de 2021, y de carácter marcadamente inclusivo— recoge las prioridades y los objetivos de la acción exterior española, identifica las grandes tendencias, fija la posición nacional y define su respuesta sobre la identificación de «cuatro grandes fracturas en el actual escenario mundial volátil y fragmentado: la socioeconómica, la ecológica, climática, demográfica y de biodiversidad, la tecnológica y la política y de gobernanza». En este contexto general, África se convierte en un pilar esencial de las relaciones exteriores de España porque «representa actualmente el paradigma de desafío-oportunidad. El fracaso o éxito de África tendrá un impacto directo en el futuro de Europa y de España»; y, por ello, es prioritario «contribuir a la prosperidad compartida de España y África mediante la cooperación en materia de paz y seguridad, de desarrollo económico inclusivo, sostenible y resiliente, de fortalecimiento institucional y democratización y de gestión de una movilidad regular y ordenada».

Más concretamente, y en términos regionales, esta Estrategia se aproxima hacia el continente africano con una mirada diferenciada hacia el Magreb y el África Subsahariana, fundamentada tanto en razones históricas como en las políticas y en las acciones concretas que se desarrollan en cada una de ellas. Respecto a los países magrebíes, el objetivo es reforzar la interlocución con todos los países de la región, en especial con Marruecos y Argelia, a través de estrategias específicas de colaboración con ambos; impulsar la Vecindad Sur de la UE y a la Unión por el Mediterráneo, y

⁴¹ África. MAEUEC, 2019. Disponible en

<https://www.exteriores.gob.es/es/PoliticaExterior/Paginas/Africa.aspx?ref=hermes-kalamos.eu>.

⁴² Estrategia de Acción Exterior 2021-2024. Consejo de Ministros de España, 27 de abril de 2021. Disponible en https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/resumenes/Documents/2021/270421-estrategia_de_accion_exterior_2021-2024.pdf.

redoblar los esfuerzos de Naciones Unidas para alcanzar soluciones políticas en el Sahara Occidental y Libia. Con estos parámetros, «España debe aspirar a convertirse en un socio de referencia ineludible, esforzándose en incrementar su peso, presencia política y económica en la región. La seguridad y la estabilidad de España está afectada por la seguridad y estabilidad en el Mediterráneo y, más concretamente, en el Magreb». Y, en cuanto al África Subsahariana —«una enorme región en nuestra vecindad inmediata que está experimentando grandes transformaciones, en particular un crecimiento demográfico exponencial»—, la Estrategia se focaliza en cooperar con el crecimiento económico inclusivo y sostenible y la lucha contra la pobreza en esta región; la continuidad de los esfuerzos en materia de paz y seguridad; el refuerzo de las relaciones para la mejora de la gobernanza —«las instituciones públicas como pilares de la recuperación socioeconómica»— y la reducción de las desigualdades. Y, por último, «continuar, ahora más que nunca, desarrollando políticas migratorias de cooperación en los países de origen y tránsito, manteniendo un enfoque preventivo, global e integral que aborde las causas profundas del fenómeno migratorio y que luche también con estos contra las redes de tráfico de personas». Con este nivel de exigencia, esta subregión africana es hoy —como demuestra el desarrollo de políticas y estrategias propias— punto focal de la acción exterior de España, desde la constatación de que la interacción y las relaciones recíprocas entre Europa y África —a través de España y el Magreb, como puentes geográficos y estratégicos— son ineludibles para asentar un futuro más seguro y próspero a ambos lados del Mediterráneo.

Plan África III y Foco África 2023: por una cooperación más estructurada

Al respecto, «no me cabe duda que será en beneficio mutuo. Nos encontramos ante una oportunidad histórica. Trabajemos por ella»⁴³, señalaba el entonces ministro de Asuntos Exteriores Josep Borell en el arranque del Plan África III. Aprobado en 2019, esta estrategia nacional para la región subsahariana es la tercera revisión del Plan África de 2006, que nació en medio de la crisis migratoria de los cayucos —al tiempo, un periodo de cierto optimismo respecto al futuro del continente africano⁴⁴— con la pretensión

⁴³ Op.cit. III Plan África.

⁴⁴ Plan África 2006-2008. MAEUEC, junio 2006. Esta revisión estratégica, como recoge el prólogo, es paralela al auge económico africano de principios del siglo XXI, que estaba llamado a ser el motor de un futuro mejor para el

fundamental de luchar contra la inmigración irregular implicando «a las organizaciones e instituciones multilaterales, tanto la Unión Europea como las organizaciones africanas». Además, y entre otros objetivos, buscaba reforzar la presencia política e institucional para suplir el "déficit histórico de implicación" española en el continente africano, afianzar la democracia, la paz y la seguridad en África, y luchar contra la pobreza y la agenda de desarrollo. Por entonces, el terrorismo de carácter yihadista era una amenaza que se circunscribía únicamente a la región del Magreb; y, por igual motivo, tampoco fue un asunto central del Plan África del 2009⁴⁵, que apenas supuso una renovación de las intenciones, prioridades y líneas de acciones contempladas en su predecesor.

A pesar de que estos planes se articulaban en un marco temporal de tres años, hubo que esperar diez años hasta la promulgación del Plan África III 2019⁴⁶, que ya prescinde de una referencia temporal «puesto que sus objetivos se definen a muy largo plazo y se erigen en marco de actuación». En estos diez años, la situación en el inmediato sur de España, especialmente en la franja saheliana, se ha deteriorado de forma dramática en términos de seguridad, desarrollo y gobernanza. Un claro retroceso político, económico y social provocado fundamentalmente por la debilidad institucional del Estado, incapaz o sin voluntad de gobernar ni estar presente en todo su territorio de soberanía; y también por la expansión de los enfrentamientos armados, el crimen organizado y el yihadismo: un triángulo pernicioso de conflictividad que sigue siendo hoy la amenaza más latente y grave para África. Como muestra más trágica de este cambio, como recoge el Índice Global del Terrorismo 2023⁴⁷, la violencia yihadista ha aumentado en más del 2.000 por ciento en los últimos quince años, hasta convertir a la región del Sahel en el epicentro del terrorismo a nivel mundial.

Con este telón de fondo, el Plan África III «pretende responder de forma más eficaz y coordinada a desafíos transnacionales, en cuya gestión África está llamada a jugar un papel esencial: el cambio climático, la contención de pandemias, la lucha contra el tráfico

continente y sus relaciones con el exterior: «Tras unos años noventa marcados por el estancamiento y la conflictividad, y en los que África permaneció ajena al proceso de globalización y modernidad, la región subsahariana ha entrado con el inicio del nuevo siglo en una dinámica más positiva y ha pasado a convertirse en un socio permanente e indispensable. En el mundo actual, la paz, la seguridad y la prosperidad o es de todos o no lo será de nadie». Disponible en <http://crea-africa.org/wp-content/uploads/2008/09/LIBROPLANAFRICA.pdf>.

⁴⁵ Plan África 2009-2012. MAEUEC, abril 2009. Disponible en https://www.casafrica.es/sites/default/files/old_cms/casafrica/Inicio/PlanAfrica2009-2012.pdf.

⁴⁶ Op. Cit. Plan África III.

⁴⁷ Op. Cit. *Global Terrorism Index 2023*.

internacional de drogas, la criminalidad, la trata de seres humanos y el tráfico de migrantes o la lucha contra el extremismo violento y el terrorismo», en un contexto determinado por «el futuro demográfico de África (2.400 millones de habitantes en 2050)», un «continente llamado a tener creciente peso específico en la comunidad internacional. Su perfil demográfico, sus riquezas naturales y su ritmo de crecimiento la han convertido en objetivo de los intereses, ambiciones y expectativas de muchos actores relevantes, en particular de las potencias emergentes». En este escenario, el Plan África —cuya principal novedad es su intención de incrementar la implicación de la sociedad civil y al sector privado español en el desarrollo de las relaciones España-África—, tiene «el objetivo de proyectar nuestros intereses y valores, de forma cada vez más eficaz en un continente que atraviesa cambios profundos a los que es necesario adaptarse, contribuyendo a su progreso en los Objetivos de Desarrollo Sostenible» sobre los siguientes parámetros estructurales como sustento de su visión estratégica:

- *Cuatro objetivos centrales:* paz y seguridad; desarrollo sostenible, basado en un crecimiento económico robusto e inclusivo; fortalecimiento institucional, y, finalmente, movilidad ordenada, regular y segura.
- *Cinco principios de actuación:* priorización entre países, regiones y materias en función de los intereses a defender; asociación entre los actores implicados y la movilización de los recursos disponibles, propios y externos; el multilateralismo; la promoción y protección de los derechos humanos; y la unidad de acción en el exterior que busca una mayor coordinación entre los actores.
- *Prioridades geográficas.* Cinco socios prioritarios para la acción exterior: Sudáfrica, Nigeria, Etiopía, Angola y Senegal, con los tres primeros considerados «países ancla» —por población, estabilidad y proyección económica— para toda la política africana; y cinco socios preferentes: Ghana, Kenia, Mozambique, Costa de Marfil y Tanzania.
- *Evaluación a cargo del Instituto de Evaluación de Políticas Públicas*⁴⁸, y proceso de revisión en profundidad cada tres años, encomendada a un futuro Grupo de

⁴⁸ En dos ocasiones (2021 y 2022), el desarrollo del Plan África III ha sido evaluado por el Instituto de Evaluación de Políticas Públicas (IEPP), con la colaboración de la Dirección General para África del MAEUEC. En el Informe de Seguimiento 2022 —un ejercicio pionero en la política exterior de España— se da respuesta a la pregunta: «¿En qué medida el III Plan África tiene un diseño coherente, está siendo implementado, y, en su caso, logrando resultados

coordinación Interministerial sobre África. Este organismo, junto con la Mesa África⁴⁹ —órgano consultivo formado por la Administración y actores españoles claves (sociedad civil, mundo académico, sector privado y administración descentralizada)— conforman los mecanismos centrales de coordinación.

- *Presupuestación.* El Plan carece de dotación presupuestaria propia, por lo que se fundamenta en la acción exterior de actores existentes, con sus propios medios. Los recursos internos (especialmente del sector privado empresarial) y externos (asociación con los países africanos y sus sociedades civiles) son considerables, que ya no se encuentran exclusivamente en manos de los actores públicos y aún menos del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

En 2021, dos años después de la aprobación del Plan África III, el presidente del Gobierno presentó el Foco África 2023⁵⁰ como programa de acción del propio Plan, conectado con los objetivos de este con la Estrategia de Acción Exterior 2021-2024 y que incorpora los programas y los instrumentos para África de los distintos Ministerios, así como las estrategias y los planes de la Cooperación Española. «África y España —arranca su resumen ejecutivo— somos vecinos próximos y socios estratégicos. Juntos podremos afrontar mejor los retos que nos afectan a ambos, desde el desarrollo económico y el empleo, a la descarbonización, la lucha contra la pobreza, el empoderamiento de las mujeres, la gestión de la migración o la paz y la estabilidad». Desde esta declaración de intenciones, Foco África —a través de más de 250 acciones a emprender en África o en España con África⁵¹— «propone liderar la acción de la UE en África, apalancar y buscar sinergias de políticas y recursos españoles, de la UE y multilaterales destinados a África, tanto en los ámbitos de desarrollo económico y empresarial como de cooperación para el desarrollo». Todo ello sobre la base de una serie de parámetros singulares de España —desde un robusto despliegue diplomático

primarios que permitan alcanzar los objetivos definidos?». Disponibles en <https://www.exteriores.gob.es/es/PoliticaExterior/Paginas/Africa/III-Plan-%c3%81frica.aspx..>

⁴⁹ Mesa África. Más información (composición, memoria y temas) disponible en <https://www.exteriores.gob.es/es/PoliticaExterior/Paginas/Africa/Mesa-%c3%81frica.aspx..>

⁵⁰ Foco África 2023. MAEUEC, marzo 2021. Disponible en <https://www.exteriores.gob.es/es/Comunicacion/Noticias/Documents/DOCUMENTOS%20FOCO%20AFRICA/ESP%20DOCUMENTO%20FOCO%20AFRICA%202023.pdf..>

⁵¹ Programa de Acción 2020-2023. Actividades previstas en África Subsahariana. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y FIIAPP. Anexo actualizado al Foco África 2023. Disponible en <https://www.exteriores.gob.es/es/Comunicacion/Noticias/Paginas/Noticias/MICROSITE-FOCO-AFRICA.aspx>.

hasta nuestra posición geográfica de país bicontinental, pasando por la solidaridad de la sociedad civil española, entre otras— y articulado en siete prioridades:

1. Socios para la Paz y Seguridad, porque los esfuerzos para el desarrollo sólo pueden ser eficaces en un entorno seguro.
2. Socios para el desarrollo de economías sostenibles, justas e inclusivas, la integración regional africana y la lucha contra el cambio climático.
3. Socios para impulsar el comercio, la presencia empresarial y la inversión españolas en África.
4. Socios para el fortalecimiento de los servicios públicos globales, de salud y de agua y saneamiento.
5. Socios en acción humanitaria.
6. Socios en la promoción de la igualdad de género y para el empoderamiento de las mujeres y las niñas.
7. Socios para la gestión de la migración y la movilidad. Colaboración en la lucha contra la migración irregular y las redes de tráfico de seres humanos y fomento de la migración ordenada, legal y segura.

Por último, en la política de España hacia África, tendrá especial incidencia la nueva Ley 1/2023 de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global⁵² que, tras la derogación de la anterior Ley 23/1998, constituye el nuevo marco legal para la cooperación española en el exterior con el objetivo de hacerla más eficaz, ágil y transparente. Este texto legal prevé «la reforma y fortalecimiento de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), el refuerzo y la modernización de la cooperación financiera; el impulso de una colaboración más integral con las empresas españolas; la potenciación estratégica del papel en la acción exterior española del tercer sector, agentes sociales y centros de pensamiento; y, por último, la iniciativa de conexión con la ciudadanía española global para hacer al talento expatriado más partícipe de las prioridades de la acción exterior»⁵³. En cuanto a las prioridades

⁵² Ley 1/2023, de 20 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global. Disponible en <https://boe.es/boe/dias/2023/02/21/pdfs/BOE-A-2023-4512.pdf>.

⁵³ El Gobierno saca adelante su Ley de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global. Disponible en <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/exteriores/Paginas/2023/090223-ley-cooperacion-desarrollo-solidaridad.aspx>.

geográficas, la ley otorga atención preferente a las áreas que integran la vecindad geográfica y cultural en el norte de África, Oriente Próximo y África subsahariana, en particular a los países de África Occidental y Sahel, así como a los países de América Latina y el Caribe.



Gráfico 1. Prioridades geográficas. Fuente: Foco África 2023. MAEUEC
 Elaboración: Departamento de Seguridad Nacional (DSN)

Paz y seguridad para África: misiones e iniciativas de la Unión Europea y España

Tanto la Unión Europea como España, como hemos abordado con anterioridad, focalizan su cooperación con África en avanzar hacia la paz y seguridad en el continente —especialmente, en la región del Sahel— como condición ineludible para, de forma simultánea, contribuir al desarrollo y la gobernanza de los africanos y, por ende, de los propios europeos. Así, como señalaba el alto representante Josep Borrell días antes de la sexta cumbre Unión Europea-Unión África en 2022, «antes de abordar la cuestión del crecimiento económico y las relaciones comerciales, Europa debe demostrar que puede contribuir a la paz, la seguridad y la buena gobernanza en los países africanos»⁵⁴; mientras que el presidente de Gobierno de España, Pedro Sánchez, —colíder de la Mesa redonda Paz, seguridad y gobernanza durante la citada Cumbre— subrayaba que «una cuestión muy importante y sensible tanto para Europa como para África, en la que ambas regiones nos jugamos mucho (...) La paz y la seguridad son prerequisites para el desarrollo, para la prosperidad, para cualquier proyecto de futuro»⁵⁵.

A través de la Estrategia Conjunta África-UE 2007, la asociación para la paz y la seguridad África-UE se definió como uno de sus ámbitos estratégicos prioritarios, que quedó regulada en el Memorando de Entendimiento UA-UE sobre Paz, Seguridad y Gobernanza (2018)⁵⁶. Este documento conjunto, acorde con la implantación de la Arquitectura de Paz y Seguridad en África (APSA) de 2002 de la Unión Africana⁵⁷, formula objetivos, áreas y formas de cooperación para combatir la inestabilidad, la radicalización, el extremismo violento y el terrorismo, abordando las causas profundas de los conflictos y tratando todo el ciclo del conflicto mediante el enfoque integrado. Para conseguirlo, durante su sexta Cumbre en Bruselas, ambas partes se comprometieron a

⁵⁴ Borrell, J. Europa debe ser el socio preferente de África. El País, 16 de febrero 2022

⁵⁵ Pedro Sánchez subraya que la Cumbre supone un punto de inflexión para impulsar la asociación estratégica entre la UE y África. Moncloa, 18/02/22. Disponible en <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Paginas/2022/180222-cumbre-ue-africa.aspx>.

⁵⁶ *Memorandum of Understanding on Peace, Security and Governance, 23rd May 2018*. Disponible en https://www.eeas.europa.eu/node/45564_en.

⁵⁷ Los Estados miembros de la Unión Africana (UA) establecieron la Arquitectura de Paz y Seguridad de África (APSA) en 2002 como una respuesta estructural a largo plazo a los desafíos en materia de paz y seguridad en el continente africano. A través de la APSA, la Unión Africana y las organizaciones subregionales tienen acceso a instrumentos de prevención, mediación y resolución de conflictos. En su Informe 20/2018, el Tribunal de Cuentas Europeo examinó el apoyo de la UE al desarrollo de la APSA y llegó a la conclusión de que ha tenido escasa repercusión y necesita una reorientación. Disponible en https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_20/SR_APSA_ES.pdf.

«fomentar nuestra cooperación mediante el apoyo a la formación, el desarrollo de capacidades y el equipamiento adecuados, para reforzar y ampliar las operaciones de paz autónomas de las fuerzas de defensa y seguridad africanas, incluso mediante misiones y medidas de asistencia de la UE, así como el apoyo a la creación de capacidades policiales»⁵⁸.

Hoy, la UE presta apoyo político y financiación sustancial para los esfuerzos de los países, la Unión Africana y las Comunidades Económicas Regionales africanas. A través del Fondo de Apoyo a la Paz para África (2003)⁵⁹, la UE ha aportado más de 3.500 millones de euros a la agenda africana de paz y seguridad. Para 2021-2027, la UE dedicará 1.500 millones de euros a apoyar iniciativas de prevención de conflictos, paz y seguridad a nivel nacional y regional en el África subsahariana, además de prestar apoyo adicional a través del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz (2021)⁶⁰. Este nuevo Fondo permite a la UE proporcionar todo tipo de equipos e infraestructuras a las fuerzas armadas de los socios de la UE, de conformidad con la legislación internacional sobre derechos humanos y el derecho internacional humanitario. Además, a través de él se financian las distintas operaciones y misiones civiles que la Unión Europea despliega en el continente africano, que se desarrollan en el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD)⁶¹.

Hasta la fecha, desde el despliegue de la Operación Artemis en la República Democrática del Congo en 2003 —la primera misión militar de la UE en el exterior—; la UE ha realizado 37 operaciones civiles y militares en varios países de Europa, África y Asia. A día de hoy, hay 21 misiones y operaciones PCSD en curso, de las que seis misiones civiles, dos operaciones navales y tres misiones militares despliegan en el

⁵⁸ *A Joint Vision for 2030*. Declaración conjunta tras la 6ª Cumbre Unión Europea-Unión Africana, Bruselas 17 y 18 de febrero de 2022. Disponible en <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/02/18/sixth-european-union-african-union-summit-a-joint-vision-for-2030/>.

⁵⁹ En 2003, la UA invitó a la UE a apoyar sus esfuerzos de paz y, en respuesta, la UE creó el Fondo de Apoyo a la Paz para África (APF). El APF se centró en las operaciones de mantenimiento de la paz, en el desarrollo de la APSA en sus operaciones y en el Mecanismo de Respuesta Rápida. Disponible en https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_19_3432.

⁶⁰ El Fondo Europeo de Apoyo a la Paz sustituye y amplía, a partir de 2021, los antiguos instrumentos financieros en este ámbito: el Mecanismo Athena y el Fondo de Apoyo a la Paz para África. Este Fondo es un instrumento extrapresupuestario destinado a mejorar la capacidad de la UE para prevenir conflictos, construir la paz y fortalecer la seguridad internacional. También permite la financiación de acciones operativas que tienen implicaciones militares o de defensa en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). Más información disponible en <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/european-peace-facility/>.

⁶¹ *EU-AU Partnership for Peace, Security and Governance. Factsheet EU, November 2022*. Disponible en <https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/Factsheet%20-%20EU-AU%20Partnership%20for%20Peace%20Security%20and%20Governance.pdf>.

continente africano centradas en la resolución de los conflictos —en todas sus fases— y las crisis a través del enfoque integral y la resiliencia para abordar los conflictos prolongados en aras de alcanzar una paz y estabilidad sostenibles para los países y su población. Todas estas acciones se llevan a cabo «en estrecha cooperación con los Estados miembros de la UE, la Unión Africana, las organizaciones regionales africanas, las Naciones Unidas y otros socios clave, incluso mediante la cooperación trilateral UA-UE-ONU; y con especial atención a la aplicación de la Agenda Mujer, Paz y Seguridad y de la Agenda Juventud, Paz y Seguridad»⁶², y convierten al continente africano en el principal foco de cooperación de la UE a nivel mundial.

Con carácter general, las operaciones y misiones de la UE⁶³ en el continente africano se incardinan en la Estrategia Conjunta UE-África de 2007 y, muchas de ellas, se enmarcan en las tres estrategias regionales de la UE para África: Cuerno de África, Sahel y Golfo de Guinea⁶⁴. En el Marco Estratégico para el Cuerno de África 2011 se coordinan las misiones militares Operación EU NAVFOR —que, desde 2008, lucha contra la piratería en el Golfo de Adén, y que actualmente lidera España— y EUTM Somalia, establecida en abril 2010 y cuyo principal objetivo es contribuir a reforzar las Fuerzas de Seguridad Somalíes (adiestramiento y formación), y asesorar a nivel estratégico a las autoridades somalíes sobre la reforma del sector de seguridad para que, en 2024, puedan asumir la seguridad de los somalíes de forma autónoma. En 2012, este despliegue europeo en el Cuerno de África se completó con el lanzamiento de la misión civil EUCAP Nestor, que se transformó en EUCAP Somalia en 2016, cuyo cometido es mejorar las capacidades somalíes en el ámbito marítimo.

En el contexto somalí, la UE coordina sus acciones con distintos socios internacionales presentes en el país, y especialmente con Naciones Unidas y la Misión de Transición de la Unión Africana en Somalia (ATMIS)⁶⁵, que relevó a AMISOM (enero 2007- abril 2022) y asumió los cometidos de cooperar con las fuerzas militares y policiales somalíes en la protección de la población frente a la amenaza terrorista, apoyar los procesos de reconciliación nacional y realizar un traspaso gradual de las responsabilidades de

⁶² Op. cit. Comunicación Conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo. Hacia una estrategia global con África.

⁶³ Información detallada sobre operaciones y misiones civiles y militares de la UE en África disponible en https://www.eeas.europa.eu/eeas/missions-and-operations_en.

⁶⁴ Op. cit. Textos oficiales de las estrategias regionales UE en África.

⁶⁵ Misión de Transición de la Unión Africana en Somalia (ATMIS). Página oficial: <https://atmis-au.org/>.

seguridad al gobierno de Somalia.

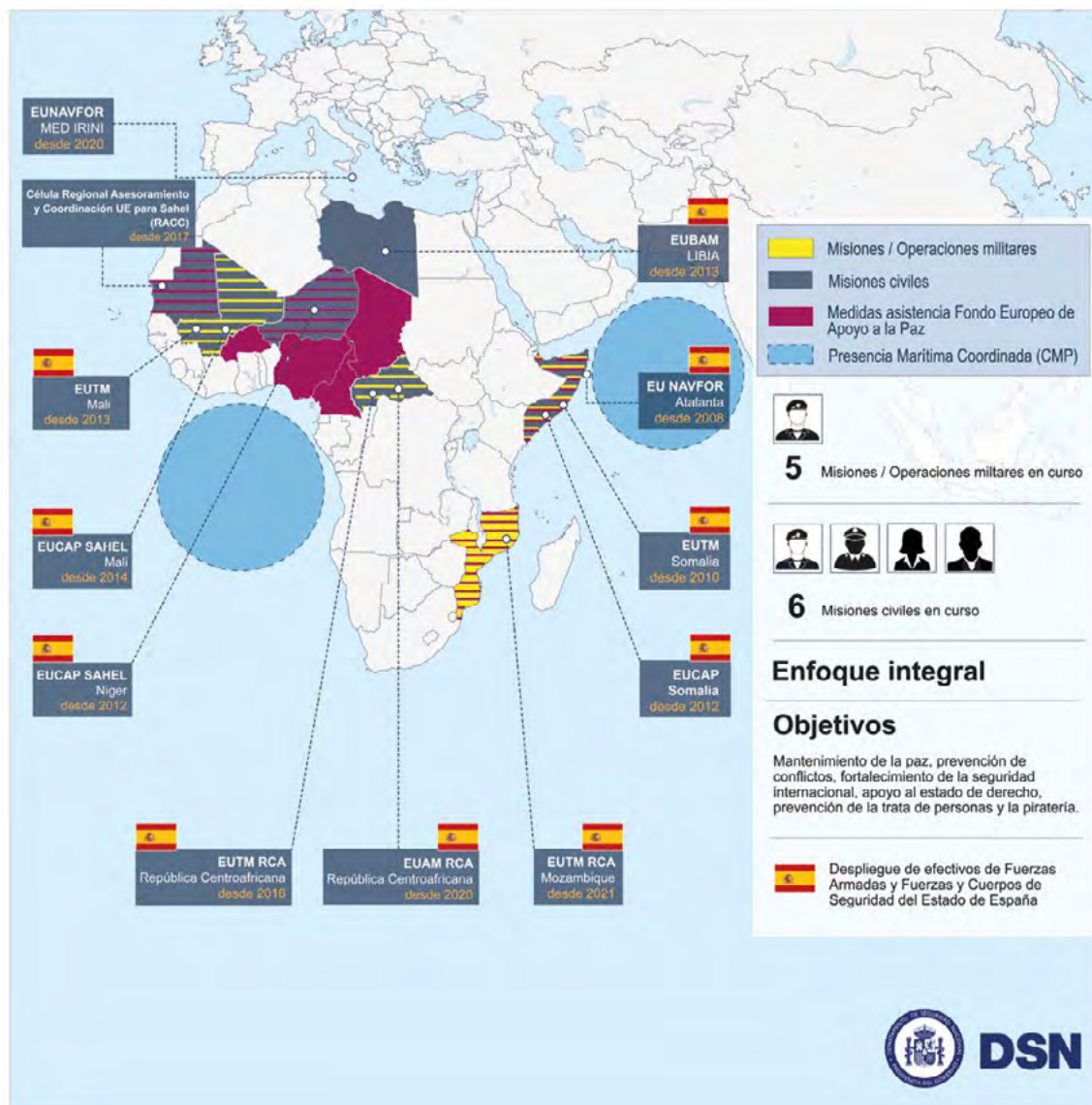


Gráfico 2. Acciones de Seguridad y Defensa de la Unión Europea en África.

Fuente: Servicio Europeo de Acción Exterior. Elaboración: DSN

En 2011, la Comisión Europea, a instancias del Consejo, promulgó la Estrategia de la UE para la Seguridad y el Desarrollo en el Sahel, que se centraba en el desarrollo, la buena gobernanza y la resolución del conflicto político, así como en la lucha contra, por entonces, un incipiente extremismo violento. Desde entonces, el contexto saheliano se ha deteriorado en todos los frentes: político, social y de seguridad, lo que obligó a la UE

a revisar su estrategia hacia esta región, convertida hoy en el epicentro mundial del yihadismo, y también marcada por una sucesión de golpes de Estado (Mali, Burkina Faso, Chad y Sudán), la mayor presencia de Rusia —a través, fundamentalmente, del grupo de mercenarios de Wagner—, y la retirada definitiva del apoyo militar de Francia en Mali (operación Barkhane) en noviembre de 2022⁶⁶.

Previamente, en 2021, «reconociendo las tendencias pasadas y emergentes» en la región, el Consejo de la UE acordó la nueva Estrategia Integral de la UE para el Sahel⁶⁷, que pretende intensificar sus esfuerzos políticos y sociales sobre la base del principio de responsabilidad mutua con las autoridades del Sahel, y reforzar el sistema multilateral, con las Naciones Unidas en su núcleo, junto con las organizaciones regionales, especialmente la Unión Africana, la CEDEAO; y, por último, el G5 Sahel (Mauritania, Mali, Burkina Faso, Níger y Chad), que atraviesa una profunda crisis desde la retirada unilateral de Mali por decreto de la junta militar que gobierna el país. Además, reconoce que la acción de la UE debe contemplar todos estos retos regionales y transfronterizos, y los fuertes vínculos entre el Sahel, los Estados costeros de África Occidental, la cuenca del lago Chad y el norte de África.

En este convulso escenario se mantiene, desde su lanzamiento en 2013, el despliegue de la misión militar EUTM Mali, ahora liderada por España, que aporta el mayor contingente, con el objetivo de fortalecer las capacidades de las Fuerzas Armadas de Mali, a través del adiestramiento y formación de sus militares y unidades; así como el asesoramiento en la reforma del sector de seguridad. Tras la llegada al poder de la junta militar en 2020, EUTM ha paralizado todas las labores de adiestramiento, mientras sigue asesorando a Mali, Burkina Faso y Níger y apoyando a la Fuerza G5 Sahel, ahora sin Mali. Además, EUCAP Sahel Mali (2014) —misión de carácter civil— mantiene su apoyo a la formación de las fuerzas de seguridad (policía y gendarmería) y a la extensión de la justicia y el buen gobierno en todo el territorio.

En la actualidad, tras la retirada definitiva de Francia, la acción internacional en Mali se completa únicamente con la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las

⁶⁶ Fin oficial de la operación Barkhane: Francia promete repensar su estrategia militar en África. France 24, 09/11/22. Disponible en <https://www.france24.com/es/francia/20221109-fin-oficial-de-la-operaci%C3%B3n-barkhane-francia-promete-repensar-su-estrategia-militar-en-%C3%A1frica>.

⁶⁷ Op. Cit. *Council conclusions on the European Union's Integrated Strategy in the Sahel*.

Naciones Unidas en Mali (MINUSMA)⁶⁸, que despliega desde 2013 para, como objetivo prioritario, «proteger a los civiles amenazados por la violencia física». Un apoyo internacional condicionado y en profunda revisión desde que la junta militar decidiese acoger al grupo ruso de mercenarios de Wagner en el país para luchar, junto a las fuerzas malienses, contra la amenaza yihadista. Según Naciones Unidas, en estas operaciones conjuntas —como ocurrió en Moura (Mali) en 2022— se han evidenciado violaciones masivas de las normas del derecho humanitario internacional y la legislación internacional de derechos humanos⁶⁹.

También en el Sahel Occidental despliega la misión civil EUCAP Sahel Níger (2012), con iguales cometidos que su homóloga en Mali; y, en 2017, se estableció una Célula Regional de Asesoramiento y Coordinación para el Sahel (RACC) de la UE —con sede en Mauritania— para contribuir a la paz y la estabilidad en la región. A este esfuerzo regional de la UE en el Sahel Occidental se unen dos iniciativas internacionales⁷⁰ que se coordinan para apoyar a los países del G5 Sahel y que cuentan con la participación de los países africanos implicados, Naciones Unidas, la Unión Europea y la Unión Africana, entre otros. Por un lado, la Coalición para el Sahel (2020) que, con una aproximación integral (gobierno, seguridad y desarrollo), tiene como objetivo facilitar la coordinación y la interacción entre las diversas dimensiones de la acción internacional en esta región; y, por otro, la Alianza por el Sahel (2017), que concentra sus esfuerzos en sectores prioritarios de desarrollo y cuya Asamblea General lidera España desde 2021 y, en principio, hasta julio de 2023.

⁶⁸ Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Mali (MINUSMA). Página oficial: <https://minusma.unmissions.org/en/about-minusma>.

⁶⁹ Tropas malienses y personal militar extranjero mataron a más de 500 personas durante una operación militar desarrollada en Moura en marzo de 2022 - informe de derechos humanos de las Naciones Unidas. Naciones Unidas, 12/07/23. Disponible en <https://www.ohchr.org/es/press-releases/2023/05/malian-troops-foreign-military-personnel-killed-over-500-people-during>.

⁷⁰ Coalición por el Sahel (<https://www.coalition-sahel.org/en/coalition-pour-le-sahel/#coalition>) y Alianza por el Sahel (<https://www.alliance-sahel.org/en/sahel-alliance/#secteurs>).

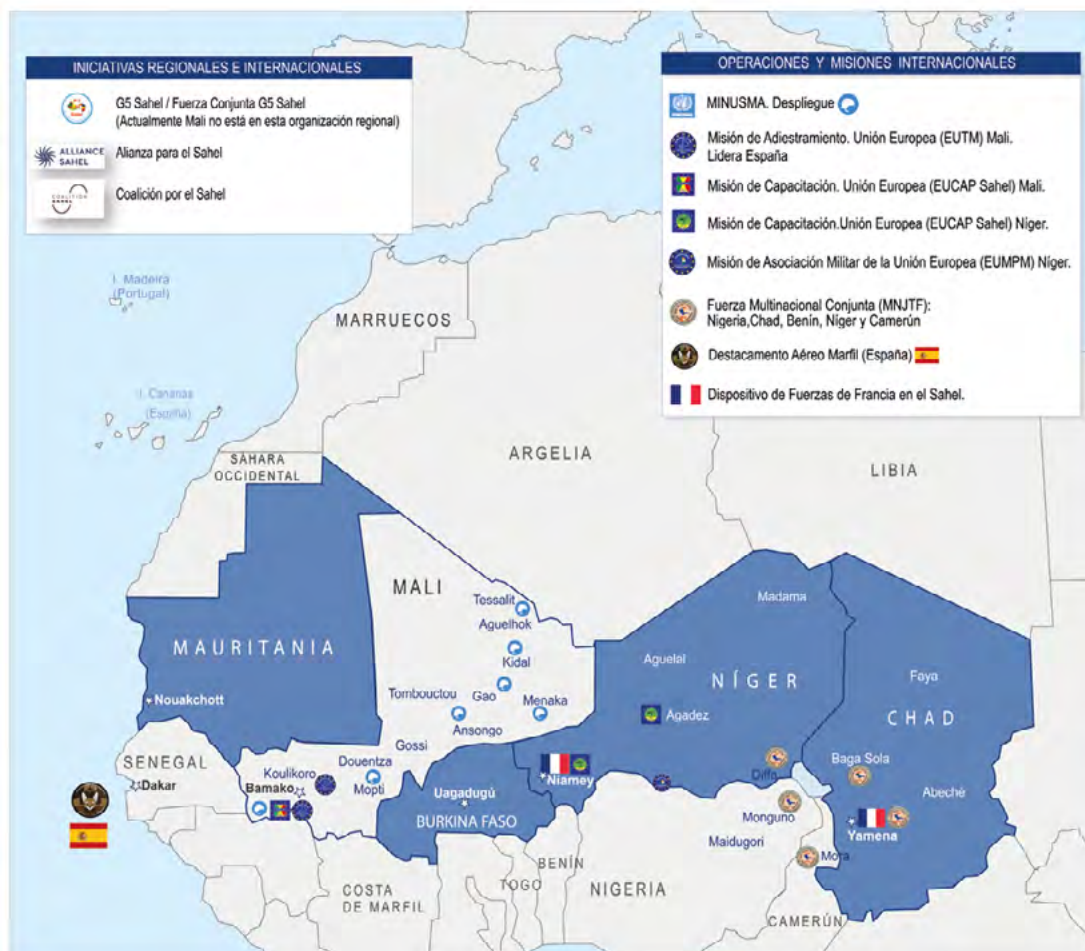


Gráfico 3. Cooperación regional e internacional en el Sahel Occidental.
Elaboración: DSN

Por su parte, la República Centroafricana acoge la misión militar de adiestramiento y asesoramiento EUTM RCA y la misión civil de asesoramiento EUMAM RCA, centrada en la reforma del sector de la seguridad interior. Ambas misiones, que conviven sobre el terreno con la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Centroafricana (MINUSCA)⁷¹, tienen por objetivo mejorar la

⁷¹ Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en República Centroafricana (MINUSCA). Página oficial: <https://minusca.unmissions.org/en>.

situación de seguridad de la población, contribuir al desarrollo del país y lograr una paz sostenible en el país tras el conflicto interno que comenzó en 2014. En el norte de África, y desde 2013, EUBAM Libia (2013) —misión de carácter civil— apoya a las autoridades libias en el desarrollo de la gestión de las fronteras y la seguridad en las fronteras terrestres, marítimas y aéreas del país; mientras que, al sur del continente, despliega la misión militar más reciente de la UE: EUTM Mozambique, que proporciona capacitación y apoyo a sus fuerzas armadas para proteger a la población civil y restablecer la seguridad en la provincia de Cabo Delgado, amenazada por la violencia yihadista.

Por último, en el ámbito marítimo, la operación militar EUNAVFOR MED Irini (2020) se centra en vigilar el Mediterráneo para garantizar la aplicación de las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU) sobre el embargo de armas a Libia; y, desde 2021, la Presencia Marítima Coordinada (CPM) de la UE⁷² refuerza el compromiso europeo en materia de seguridad marítima —actualmente en el Golfo de Guinea y en el Cuerno de África, pero ampliable a otras regiones— a través de la Célula de Coordinación de la Zona Marítima de Interés (MAICC) establecida en el Estado Mayor de la UE en Bruselas.

España: firme compromiso por la seguridad en el continente africano

A lo largo de los años, desde la participación de unidades militares españolas en la primera misión UE en África (Operación Artemis 2003), España ha demostrado e incrementado su apoyo a la paz y la seguridad de los países y la población africana, tanto con su participación en todas y cada una de las misiones y operaciones desplegadas en estos veinte años por la UE —excepto en la Operación EUNAVFOR MED Irini—, como en las distintas iniciativas internacionales que hemos abordado previamente. De hecho, España registra el mayor nivel de participación —por el número de operaciones y misiones civiles y militares, y por la entidad del despliegue en las de carácter militar—entre los Estados miembros de la UE; porque, como señalaba la ministra de Defensa en diciembre de 2022 ante la Comisión de Defensa del Congreso

⁷² Presencia Marítima Coordinada (CPM) UE. En febrero de 2022, el Consejo adoptó la prorrogación en el Golfo de Guinea, y puso en marcha la ejecución del concepto de PMC en el océano Índico noroccidental. Disponible en <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2022/02/21/coordinated-maritime-presences-council-extends-implementation-in-the-gulf-of-guinea-for-2-years-and-establishes-a-new-concept-in-the-north-west-indian-ocean/>.

de los Diputados⁷³, «España mantiene un compromiso inequívoco en el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión Europea, para sentar las bases del progreso y la estabilidad en el continente africano (...) La UE no le puede ser indiferente lo que pase en África».

Además, España despliega misiones de carácter nacional en África, focalizadas en distintos países africanos; en la región del Sahel Occidental, «una zona de interés para España, la UE y para la OTAN —refiere la ministra de Defensa—, ya que la inestabilidad, los conflictos, la fragilidad, así como la proliferación de los tráfico ilícitos o el terrorismo yihadista afectan directamente a nuestra seguridad»; y, en el ámbito marítimo, en el Golfo de Guinea. Así, desde 2013, la Operación Apoyo a Mali (Destacamento aéreo Marfil) proporciona, con base en Dakar (Senegal), capacidad de transporte aéreo «intra-teatro» en apoyo a las misiones y operaciones de Naciones Unidas (MINUSMA y MINUSCA), Unión Europea (EUTM Mali y EUTM RCA) y Fuerza Conjunta G5 Sahel; mientras que —en el marco de la Diplomacia de Defensa— militares españoles realizan actividades de Seguridad Cooperativa en países como Cabo Verde, Senegal, Mauritania y Túnez; además de los denominados Despliegues Africanos, en los que buques de la Armada cooperan con los países ribereños para incrementar su conocimiento del entorno marítimo, contribuir a la seguridad marítima regional y proteger los intereses nacionales.

Conclusión: más cooperación para un futuro mejor África-Europa

Con carácter general, África —54 naciones con sus singularidades específicas, con distintas realidades y dinámicas sociales— debe acometer una profunda transformación política, económica y social que le permita aprovechar sus ingentes oportunidades, al tiempo que refuerza su determinación para superar los muchos retos que socavan el porvenir de los africanos. En este camino, la Unión Europea (instituciones, Estados y sociedad) debe ser, por solidaridad y por su propia seguridad y desarrollo, un aliado cada vez más firme y comprometido. Y, para conseguirlo, es imprescindible conocer en profundidad el contexto, los desafíos y las amenazas en África con el objetivo de encontrar la mejor respuesta en términos de asociación y apoyo mutuo, que debe

⁷³ Comparecencia de la ministra de Defensa ante la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados, 21/12/22. Disponible en https://www.defensa.gob.es/Galerias/gabinete/ficheros_docs/2022/DGC-221221-ministra-comision-defensa.pdf.

someterse a permanente revisión para adaptarse a la cambiante realidad de ambos continentes.

Sin ambages, el prolongado y enorme esfuerzo que la UE ha proyectado y desplegado en África —sin comparación a nivel mundial— no ha dado los resultados esperados. Entre otras evidencias, esta cooperación ha tenido una trascendencia muy limitada en la mejora de la gobernanza, de la seguridad y de la vida cotidiana de los africanos. Además, las relaciones entre ambos continentes no atraviesan hoy su mejor momento, como quedó patente en la VI Cumbre UE-UA de 2022. En Bruselas, no se alcanzaron acuerdos significativos e innovadores que vaticinen un impulso para la asociación entre las dos Uniones; y, por otro lado, los debates estuvieron demasiado centrado en el cuestionado asunto del apoyo europeo en la gestión de las consecuencias de la pandemia del Covid 19 en África, así como en el desarrollo de capacidades locales de producción de vacunas. Por otro lado, la asociación intercontinental está ahora condicionada, mucho más que en tiempos pretéritos, por la creciente presencia de potencias como Rusia y China. Estos países —con disímiles intereses, valores y conducta que la UE— quieren alcanzar una influencia preponderante entre las élites y sociedades africanas; y, para conseguirlo, no tienen reticencia alguna en emplear narrativas en contra de la acción exterior europea ni en blandir su condición de potencias no colonizadoras, lo que —como reiteran en sus discursos— les diferencia de muchos países europeos.

A pesar de todo ello, la Unión Europea deber mantener su condición de socio y aliado preferente con África, porque es mucho más que necesario para ambos continentes. Para ello, es necesario incrementar la relación con los gobiernos nacionales y las organizaciones continentales y regionales, y que estos actores africanos perciban que la asociación con la UE es la mejor garantía para un mejor futuro compartido. Pero, más importante aún, es imprescindible que las sociedades africanas —en franco diálogo con las europeas— perciban, de forma directa, los beneficios de las políticas europeas en su seguridad y desarrollo; y, mayormente, más respetuosas con sus derechos y libertades. Además, es urgente —como defiende España en el citado Plan África III— que la UE acuerde, de forma consensuada y solidaria entre sus Estados miembro, una movilidad ordenada, regular y segura para los migrantes africanos; al tiempo que se abordan y solventan las causas profundas que sustentan el fenómeno migratorio, para que huir de sus países de origen no sea la única alternativa de vida para millones de africanos. En

paralelo, y en todos los ámbitos, sería muy conveniente no centrar únicamente el foco en lo que Europa hace por África, sino también detenerse también en lo mucho que África, en muchos ámbitos, puede aportar a Europa.

Para concluir, y después de todo lo expuesto en este capítulo, resulta conveniente aportar algunas reflexiones finales que permitan a la UE articular la mejor cooperación posible, en coordinación con África, para consolidar un espacio común de prosperidad, estabilidad y seguridad:

- Las Estrategias de la UE hacia África, tanto continentales como regionales, debe basarse en visiones y objetivos a largo plazo, para evitar así que el marco contextual en África condicione de forma determinante los resultados previstos. Por otro lado, deben ser estrategias proactivas para anticiparse a los acontecimientos, y con flexibilidad para afrontar su revisión en caso necesario. Asimismo, deben contemplar las dinámicas locales para satisfacer directamente los intereses de las comunidades, así como incrementar la capacidad de estas para participar en la construcción estatal.
- La buena gobernanza y el fortalecimiento de las instituciones estatales y locales debe ser el eje vertebrador de la acción política, económica y social europea hacia África; y, al mismo tiempo, hay que atender a las circunstancias específicas de cada país africano para convenir, de forma consensuada, la distribución más idónea del poder, haciendo siempre partícipes a las autoridades tradicionales en cada región. Además, y con mucho apremio, hay que procurar la implantación de sistemas judiciales que garanticen el imperio de la ley, así como el acceso a los servicios básicos —sanidad, educación y energía— que permitan una vida digna y el desarrollo social.
- En todos los territorios, la gobernanza es un componente esencial para abordar la paz y el desarrollo; y ninguno de estos tres objetivos puede alcanzarse mediante la intervención externa. Por ello, el apoyo europeo a África en materia de seguridad —condición necesaria, pero no suficiente, para el buen gobierno y el progreso social— debe focalizarse todavía más en la reforma del sector de seguridad y la formación de las fuerzas militares y policiales nacionales para que, de forma autónoma y con respeto absoluto a los derechos humanos, sean los

garantes de la protección de la población ante cualquier amenaza. Además, es imprescindible establecer mecanismos certeros de evaluación en todas las operaciones y misiones civiles y militares para evaluar los resultados y, si fuese necesario, establecer medidas correctoras (revisión de cometidos y procedimientos) que permitan alcanzar los objetivos.

Hasta conseguir la pretendida autosuficiencia local en el ámbito de la seguridad, la UE —en el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa— debe acordar operaciones militares que incorporen la protección de la población, la prestación de ayuda humanitaria y el apoyo para gestionar los desplazamientos masivos.

- De forma paralela, y para que los beneficios de la intervención exterior sean percibidos de inmediato por la población local, cualquier cooperación desde la UE debe contemplar y focalizarse en acciones dirigidas a incrementar el desarrollo y la justicia social, así como a mejorar —a través de políticas estatales y regionales, con asesoramiento y financiamiento europeo— la formación y la capacitación profesional de los africanos, especialmente los jóvenes, para facilitar su acceso al mercado laboral. Solo así, desde un enfoque integral: seguridad, gobierno y desarrollo, podrán mejorar las expectativas de vida de las poblaciones africanas: una condición indispensable para acabar con la conflictividad que todavía impera en África, y cuya repercusión en Europa es hoy incontestable.

Bibliografía

Calduch Cervera, Rafael (2013) África: dimensión geoestratégica de las operaciones militares. Monografías (139). Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica, pp. 35-72. Disponible en

<https://publicaciones.defensa.gob.es/africa-futuro-escenario-de-operaciones-militares.html>.

Harshe, R (2019). *Africa in World Affairs: Politics of Imperialism, the Cold War and Globalisation*. Routledge. Taylor & Francis Group (United Kingdom).

Herranz, A. y Vega, A. La política exterior de Rusia en África Subsahariana: clave para un nuevo orden mundial. Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), 2022.

Disponible en

https://www.ieee.es/contenido/noticias/2022/06/DIEEEE059_2022_ANAHER_Rusia.html.

Institute for Economics and Peace (2023). Global Terrorism Index 2023, Sidney (Australia).

Disponible en <https://reliefweb.int/report/world/global-terrorism-index-2023>

International Crisis Group (2023). Eight Priorities for the African Union in 2023. Crisis Group Africa Briefing N°186. Nairobi/Brussels. Disponible en

<https://icg-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/2023-02/b186-eight-priorities-au-2023.pdf>

Lemarchand, Philippe (2000). *Atlas de África. El Continente Olvidado*, Acento Editorial. Madrid.

Pareja Rodríguez, Íñigo (2015). África como generador de inestabilidad, y las políticas europeas de seguridad y defensa. *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, Vol.1, No.1 (2015), pp.85-113.

Disponible en

<https://www.seguridadinternacional.es/resi/index.php/revista/article/view/18>

Salazar de Guerra et al (2015). *África. Monografías 144*. Madrid: Escuela de Altos Estudios de la Defensa. Ministerio de Defensa.

Disponible en <https://publicaciones.defensa.gob.es/africa-n-144.html>

Williams, Paul (2016). *War & Conflict in Africa, Cambridge (United Kingdom). Polity Press*.

*Jesús Díez Alcalde**

Coronel de Infantería DEM
Departamento de Seguridad Nacional

02/2024

10 de enero de 2024

Pedro Sánchez Herráez

Siglo XXI, reconfiguración geopolítica: ¿y la geopolítica de la esperanza?

Siglo XXI, reconfiguración geopolítica: ¿y la geopolítica de la esperanza?

Resumen:

En un planeta sumido en una poderosa reconfiguración global, la geopolítica, entendida en su sentido más clásico, recobra todo su esplendor. Tras unas décadas, desde el final de la Guerra Fría, de aparente mantenimiento del sistema internacional, la sensación es que todo es cuestionado y todo salta por los aires.

La geopolítica proporciona una serie de respuestas a estos hechos, si bien quizás sea necesario no olvidar que, más allá —o en su origen— de las disputas por poder e intereses, se encuentran personas y sociedades, grupos humanos que, a través de un contrato social, se vinculan a sus gobiernos y que progresivamente van perdiendo, en todo el planeta, la esperanza.

Si bien a diferentes velocidades y con diferentes efectos, esa desesperanza, esa falta de expectativas en un mañana mejor —en la entrada del infierno descrito por Dante figuraba la sentencia «Abandonad toda esperanza»—, tiene un efecto demoledor a escala planetaria, lo cual lleva a que, quizás, debería considerarse como un elemento a integrar en mayor grado en los análisis geopolíticos.

Una reflexión al respecto articula el presente documento.

Palabras clave:

Esperanza, geopolítica, contrato social, autoengaño, polarización, credibilidad, sistema internacional.

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

21st century, geopolitical reconfiguration: what about the geopolitics of hope?

Abstract:

In a planet immersed in a powerful global reconfiguration, geopolitics, understood in its most classical sense, is regaining all its splendour. After a few decades, since the end of the Cold War, of apparent maintenance of the international system, the sensation is that everything is being questioned and everything is being blown up.

Geopolitics provides a series of answers to these facts, although it is perhaps necessary not to forget that, beyond - or at the root of - the disputes over power and interests, there are people and societies, human groups who, through a social contract, are bound to their governments and who are progressively losing hope all over the planet.

Although at different speeds and with different effects, this hopelessness, this lack of hope for a better tomorrow - at the entrance to hell described by Dante was the sentence "Abandon all hope" - has a devastating effect on a planetary scale, leading perhaps to the conclusion that it should be considered as an element to be integrated to a greater degree in geopolitical analyses.

A reflection on this subject articulates this paper.

Keywords:

Hope, geopolitics, social contract, self-deception, polarisation, credibility, international system.

Introducción: ¡Por fin, esperanza!

Solo hace tres décadas, tras la caída del muro de Berlín y el fin de la Guerra Fría, el mundo, aparentemente, enfilaba hacia una era de paz y prosperidad, acabada la pesadilla del planeta dividido entre bandos irreconciliables y con la posibilidad latente de que toda la humanidad pereciera en un holocausto nuclear.

Así, reunidas muchas naciones, amigas y enemigas hasta hace solo unos meses, en el documento llamado Carta de París para una Nueva Europa¹, se pone blanco sobre negro un auténtico canto a la esperanza. Desde apuntar que se había llegado al fin de la era de la confrontación y división, y que desde ese momento las relaciones estarían basadas en la cooperación y el respeto, así como expresar que se entraba en una nueva era de democracia, paz y unidad (en Europa), hasta señalar literalmente que se estaba en un «momento de profundos cambios e históricas esperanzas» y que «el nuestro es un tiempo para colmar las esperanzas e ilusiones de nuestros pueblos». Todo ello daba buena muestra del sentimiento y la percepción imperante en Europa y en gran parte del planeta. Parecía que, por fin, la esperanza con mayúscula sería un hecho y una realidad para toda la humanidad.

Incluso se hablaba del «fin de la historia»², donde se señalaba que las guerras serían cosa del pasado, los diferendos serían económicos y que la lucha de ideologías había finalizado, resultando triunfante la democracia liberal. Y ante esa nueva etapa que afrontaba la humanidad, el planeta, además sumido en un gran crecimiento económico —con disparidades, pero con balance positivo a escala mundial— por mor de la globalización, hacía aparentemente bueno el sentimiento de encontrarse en esa nueva era de paz y prosperidad.

La geopolítica, en su sentido más clásico, constituye un concepto más que un término, más que un simple vocablo, en el que varias disciplinas, como la geografía, la economía, las relaciones internacionales, la historia —sin olvidar la demografía—..., conforman una ciencia o un campo de estudio —sobre esa cuestión hay ciertas discrepancias— que tiene una relación directa con la trayectoria de los grandes grupos humanos y con la

¹ ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y COOPERACIÓN EN EUROPA. Carta de París para una Nueva Europa. París, 19-21 de noviembre de 1990. Disponible en: <https://www.osce.org/files/f/documents/9/d/39521.pdf>.

NOTA: todos los vínculos de internet del presente documento activos a fecha 31 de diciembre de 2023.

² FUKUYAMA, Francis. *El fin de la historia y el último hombre*. 1992.

situación y devenir internacional. Por tanto, y aunque en ocasiones se haya empleado el término de manera peyorativa, en definitiva, versa sobre el poder, sobre las capacidades reales y/o potenciales de cada grupo humano y la distribución del mismo en el planeta.

Parecía, por fin, que la humanidad, superando esas constantes del pasado, se dirigía hacia nueva era de esperanza global, donde la geopolítica, en definitiva, la lucha y competición por el poder, daba paso a una suerte de cooperación para lograr un mundo mejor, ese ideal de paz perpetua kantiano³ que colmaría las expectativas y esperanzas de la mayor parte de los seres humanos del planeta. Frente a la geopolítica, entendida en el sentido más peyorativo como lucha por el poder global, se alzaba la posibilidad de la esperanza a escala global.

Pero... ¿sería eso posible?

¿El fin de la esperanza global?

Nada es para siempre... y, en un mundo donde todo sucedía —sucede— cada vez más rápido, parece que lo que debía ser eterno, o al menos tener un largo recorrido, devenga en algo mucho más frugal y volátil.

Quizás no se interpretaron adecuadamente las señales, como la desintegración de la otrora rica y referente en el mundo nación yugoslava⁴ a principios de los años noventa del siglo pasado —en una nueva edición de esa balcanización que desde el siglo XIX tan malos recuerdos y tantos rescoldos de conflictividad generó en Europa— o la caída en picado y hacia el abismo de la hasta ese momento poderosa y orgullosa Rusia —como núcleo esencial de la Unión Soviética—, cuya población pasó, a toda velocidad, de unas expectativas muy elevadas a un nivel de pobreza y desencanto brutal⁵ —y que trajo añoranzas y anhelos de un pasado donde, al menos, algunas certezas permitían organizar la vida y sobrevivir, donde se podía mantener la esperanza—.

³ En la obra *La paz perpetua*, escrita por Immanuel Kant en 1795 tras la Paz de Basilea entre Prusia y Francia, se marcan una serie de pautas para el establecimiento de un sistema de gobernanza mundial que coadyuvara a la consecución de una auténtica paz como meta final de la humanidad.

⁴ SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro. «Yugoslavia y yugonostalgia: ¿Europa y euronostalgia?», *Panorama geopolítico de los conflictos 2019*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, Madrid, 2019, pp. 107-142.

⁵ FREELAND, Chrystia. *Sale of the Century: Russia's wild ride from communism to capitalism*. Crow Bussiness, Nueva York, 2000.

Quizás fuera la crisis económica del año 2008⁶, crisis que aparentemente surgió de la nada, crisis que casi nadie entiende bien, pero que, sin embargo, y debido precisamente a ese mundo global, pronto generó una hecatombe económica sin precedentes desde la Gran Depresión de los años 30 del siglo pasado. Y, además, trajo aparejada dos poderosos sentimientos: la pérdida de la confianza, por primera vez en generaciones, en que los hijos pudieran vivir con un nivel similar al de sus padres —la aparición, por primera vez en generaciones, de la desesperanza frente al futuro— y también la pérdida de confianza en los gobiernos, acusados —con razón o sin ella— de no haber tomado las medidas adecuadas para evitar que eso tan incomprensible para los ciudadanos pudiera llegar a producirse y afectarles en tan alto grado.

Y una muestra patente de los efectos de esa crisis —y de su efecto más demoledor, la desesperanza— fue la aparición de las llamadas «Primaveras Árabes», que, mas allá de las percepciones relacionadas con reclamaciones relacionadas con la democracia y la libertad, constituían esencialmente una reclamación social de pan y trabajo, un canto a la esperanza de una posibilidad real de vida, y de una vida de mayor calidad. Y, de la misma manera, las oleadas de protestas de los llamados «chalecos amarillos», los «movimientos de indignados» o la aparición de los llamados «nuevos partidos» constituían actos patentes de esa desesperanza social⁷ que buscaba, a veces en una suerte de «huida hacia adelante», una luz al final del túnel, mientras que la confianza en los dirigentes y el «sistema» se quebraba a marchas forzadas.

Quizás fuera que ese llamado «capitalismo democrático», modelo que tras el colapso de la Unión Soviética parecía haber salido triunfante en esa lucha entre modelos socioeconómicos, se encontraba en crisis, pues los dos componentes de ese sistema, capitalismo y democracia, parece que se encuentren en una fase de divergencia, de aparente imposibilidad de coexistencia, lo cual contribuye a la aparición y crecimiento, y de manera muy rápida, de corrientes populistas en los extremos de dicho modelo. Y, por ello, el autoritarismo y el anticapitalismo, al menos en las narrativas y proclamas, van ganando enteros, y se señala que la democracia sería mejor sin capitalismo y el

⁶ Una visión de la misma puede consultarse en: ALLISON, John A., *The financial crisis and the free market cure*. McGraw Hill, Nueva York, 2012.

⁷ SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro. «¿Arderá el Mediterráneo...sur?» (Documento de Análisis IEEEE, 04/2020). 19 de febrero de 2020. Disponible en: https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2022/DIEEEA01_2022_PEDSAN_Revolucion.pdf

capitalismo iría mejor sin democracia, por lo que surgen voces⁸ que indican que resulta necesario un cierto grado de reequilibrio de dicha relación... mientras la desesperanza crece.

O quizás fuera la globalización, esa aparente fuente de riqueza y prosperidad casi ilimitada por mor de una creciente vinculación e interdependencia comercial y económica entre las sociedades de todo el planeta —lo cual, aparentemente, alejaba la posibilidad de disputas por el serio perjuicio económico que podría suponer—, que se cuestiona y analiza desde diferentes ámbitos y ópticas: no solo desde el económico⁹, sino también desde el securitario¹⁰ e incluso desde el identitario¹¹. Y no como fuente de esperanza, precisamente.

O quizás sea la apuesta constante por las nuevas tecnologías¹² como factor de una esperanza —la llamada «esperanza del ingeniero»— que parece que no llega a producirse del todo, o quizás sea que esté basada en unas premisas mucho más complejas de lo que pudiera parecer.

Y, así, términos¹³ como mundo VUCA (acrónimo de «volátil, incierto, complejo y ambiguo» en inglés) o BANI («frágil, ansioso, no lineal e incomprensible»)... pueblan la literatura y las percepciones de las poblaciones, que sufren desde hace años el paso de un entorno con un cierto grado de certezas a uno pleno de incertidumbres¹⁴..., lo cual genera, con carácter general y global, desesperanza.

⁸ WOLF, Martín. *La crisis del capitalismo democrático: por qué el matrimonio entre democracia y capitalismo se está diluyendo y qué debemos hacer para solucionarlo*. Ediciones Deusto, Barcelona, 2023.

⁹ En este sentido: VV. AA. *Geo-economic fragmentation and the future of multilateralism*. Fondo Monetario Internacional, vol. 2023, n.º 1. 15 de enero de 2023. Disponible en:

<https://www.elibrary.imf.org/view/journals/006/2023/001/article-A001-en.xml>

¹⁰ SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro. «¡Flujo de recursos a escala global!... ¿Y si hay un bloqueo?» (Documento de Análisis IEEE, 36/2021). 6 de octubre de 2021. Disponible en:

https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2021/DIEEEA36_2021_PEDSAN_Flujo.pdf

¹¹ AKIL BUMBESIA, Amadu y FARAFIN SANDOUNO, Farafin. «Afropolarism», *Geopolitika.ru*. 25 de octubre de 2023. Disponible en: <https://www.geopolitika.ru/en/article/afropolarism>

¹² SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro. «¡Revolución Industrial 4.0!: ¿Un nuevo siglo de revueltas en el Mediterráneo?» (Documento de Análisis IEEE, 01/2022). 12 de enero de 2022. Disponible en:

https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2022/DIEEEA01_2022_PEDSAN_Revolucion.pdf

¹³ Una explicación de ambos, desde una determinada óptica, puede leerse en: DIEFFENBACHER, Stephan F. «BANI World: What is it and why we need it?», *Digital Leadership*. 3 de septiembre de 2023. Disponible en: <https://digitalleadership.com/blog/bani-world/>

¹⁴ SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro. «Era COVID: ¿Un nuevo paradigma de seguridad?» (Documento de Análisis IEEE, 36/2020). 18 de noviembre de 2020. Disponible en:

https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2020/DIEEEA36_2020PEDSAN_eraCovid.pdf

Pero no en todas partes del planeta ese grado de desesperanza es idéntico. En algunas partes alcanza un nivel casi absoluto.

Espacios de desesperanza... ¡Busquemos la esperanza!

En partes de Centro y Sudamérica la situación vital es absolutamente compleja para decenas de miles de personas: la falta de expectativas, de la esperanza de un futuro mejor en su propia tierra, les hace marchar hacia otra tierra lejana, realizando un camino extremadamente duro¹⁵ y que no necesariamente tiene que tener un final feliz, pues puede no alcanzarse «El Dorado¹⁶ estadounidense» o incluso, en caso de hacerlo, ser deportados..., sin contar con la posibilidad real de morir en el intento.

La avalancha humana que llega a los Estados Unidos es de tal magnitud que, para parte de los congresistas estadounidenses, adquiere una importancia capital. Tanto es así que amenazan¹⁷ con no seguir —no ampliar los fondos que se están agotando— con la ayuda que se proporciona a Ucrania en el conflicto en curso con Rusia si no se atiende al incremento de seguridad, de manera sustancial, en la frontera sur de Estados Unidos para limitar en un alto grado el número de migrantes que llega por la misma.

La situación de desesperanza es tal entre los que buscan la posibilidad de una vida mejor, o, simplemente, poder sobrevivir, que incluso la víspera de la Navidad marcharon¹⁸ miles de personas, muchas de ellas familias con niños, en un intento de lograr revertir el previsto endurecimiento de las medidas para paliar la migración desde Iberoamérica hacia Estados Unidos... Una marcha por la esperanza.

Por señalar otra zona del planeta —y sin ánimo de ser exhaustivos—, en gran parte de África y especialmente en el Sahel —la amplia franja de terreno que constituye la «orilla»

¹⁵ En este sentido: MORÁN BREÑA, Carmen. «El regreso de la Bestia. El sueño mutilado de los migrantes», *El País*. 10 de diciembre de 2023. Disponible en: <https://elpais.com/mexico/2023-12-10/el-regreso-de-la-bestia-el-sueno-mutilado-de-los-migrantes.html>

¹⁶ El mito de «El Dorado» hace referencia a una tierra plena de oro y riquezas. Más información en: DELGADO, Daniel. «El origen de El Dorado», *Muy Interesante*. 13 de agosto de 2020. Disponible en: <https://www.muyinteresante.es/historia/35738.html>

¹⁷ DEMIRJIAN, Karoun y JAKES, Lara. «White House warns Ukraine aid is running out, pressing Congress for more», *The New York Times*. 4 de diciembre de 2023. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2023/12/04/us/politics/us-congress-ukraine.html>

¹⁸ CLEMENTE, Edgar H. «Thousands join migrant caravan in Mexico ahead of Secretary of State Blinken's visit to the capital». AP, 24 de diciembre de 2023. Disponible en: <https://www.yahoo.com/news/thousands-join-migrant-caravan-mexico-191633145.html>

sur del Sahara—, una mezcla de factores económicos, sociales y políticos han generado unas sociedades desestabilizadas donde el cambio climático y el crecimiento desaforado de la población —se duplica cada veinte años— motivan que la única posibilidad de supervivencia para una parte sustancial de la población sea unirse a un grupo de crimen organizado/terrorista o emigrar, siendo conscientes de que, en cualquier caso, las posibilidades de morir son muy elevadas. La situación existente en la región de «tormenta perfecta»¹⁹ lleva a que el futuro sea contemplado con muy pocas expectativas, a que la esperanza se vea vinculada a lo ya señalado... o incluso a apoyar golpes de Estado²⁰ como desesperada única opción que plantean que puede ayudarles a solventar sus graves problemas, a traerles algo de esperanza.

Ante la creciente desesperanza en grandes partes del planeta, parece razonable buscar allá donde esta exista..., pero la situación global actual, plena de conflictos y conflictividad, en una era de reconfiguración geopolítica²¹ donde resulta evidente que el «orden» mundial está cambiando y donde no está claro hacia dónde se dirige, se genera un poderoso vacío, un vacío de esperanza, de expectativas... e incluso de credibilidad. Tanto es así que se habla de una «crisis de credibilidad»²² en la política global, en el «sistema» y en los gobernantes... y a todos los niveles.

Pero hay zonas del mundo, ricas y libres, que no tienen esos problemas, donde la esperanza es casi un axioma vital ¿o no?

¹⁹ SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro. «Sahel: ¡Tormenta perfecta de amplitud e intensidad creciente!», *Panorama geopolítico de los conflictos 2021*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, Madrid, 2021, pp. 229-252. Disponible en:

https://www.ieee.es/Galerias/fichero/panoramas/PGC2021/Cap_8_Sahel.pdf

²⁰ ERO, Comfort y MUTIGA, Murithi. «The crisis of african democracy», *Foreign Affairs*. 12 de diciembre de 2023. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/africa/crisis-african-democracy>

²¹ SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro. «La nueva pugna de las potencias: ¿Guerra mundial 3.0 o guerra fría 2.0?» (Documento de Análisis IEEE, 28/2023). 19 de abril de 2023. Disponible en:

https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2023/DIEEEA28_2023_PEDSAN_Potencias.pdf

²² COHEN, Hared. «The global credibility gap», *Foreign Policy*. 6 de diciembre de 2023. Disponible en:

https://foreignpolicy.com/2023/12/06/global-geopolitics-credibility-us-china-competition-alliances-deterrence-military-economic-power/?utm_source=Sailthru&utm_medium=email&utm_campaign=Editors%20Picks%2012092023&utm_term=editors_picks

Espacios de esperanza... ¿Siguen siéndolo?

La grave crisis del fentanilo²³, la adicción a una droga que está ocasionando una auténtica hecatombe en los Estados Unidos —100.000 muertes al año, más que en todo el resto del planeta junto—, es un problema que alcanza unas dimensiones sin parangón previo. Y ello acontece —paradójicamente o no—, en la nación más rica del planeta —si bien con grandes desigualdades en su seno—. La riqueza, *per se*, no parece ser garantía de esperanza. ¿Entonces?

La respuesta es simple de dar y muy compleja en el análisis de sus causas: cuando una persona, sobre todo si es joven, pierde la motivación para seguir viviendo, es más fácil desarrollar conductas autodestructivas como la drogadicción o los intentos de suicidio, lo que se ha dado en denominar «muertes por desesperanza»²⁴.

Y los Estados Unidos, antaño el «paradigma» de la democracia, se encuentran divididos y radicalizados como nunca en su historia, salvo los momentos previos a su guerra civil, y una de las razones que se argumentan para esa división, esa radicalización tan profunda que deviene en extremismo, es la falta de certezas, de referencias, pues la incertidumbre²⁵ genera un poderoso sentimiento de desamparo, lo cual conlleva la búsqueda de certezas, de raíces, de saber cuál es su lugar en el mundo... Y, ante la falta de las «referencias tradicionales», las ideologías extremas proporcionan otras —además de la sensación de pertenencia a un grupo, algo siempre importante para el ser humano y más en los momentos de desamparo—, difundándose estas a una velocidad sin parangón por medio de las redes sociales y sistemas de comunicación digitales. Ante la falta de expectativas, de esperanza, «agarrarse a un clavo (aunque esté) ardiendo» suele ser la opción más habitual.

Pero no es necesario acudir a ejemplos tan duros y dramáticos para poder apreciar que algo complejo está sucediendo incluso en las zonas más ricas y seguras del planeta. Las «pantallas» y el uso abusivo de las mismas tienen un poderoso impacto en la salud mental de las poblaciones, especialmente de los sectores más jóvenes de las mismas,

²³ FERRAGAMO, Mariel y ROY, Diana. «These eight charts show why fentanyl is a huge foreign policy problem». Council on Foreign Relations, 21 de diciembre de 2023. Disponible en <https://www.cfr.org/article/these-eight-charts-show-why-fentanyl-huge-foreign-policy-problem>

²⁴ VERDU, F. «Muertes por desesperanza», *Revista Internacional de Ciencia Forense*, n.º 46. Enero-marzo de 2023. Disponible en: https://www.uv.es/gicf/1Ed1_Verdu_GICF_47.pdf

²⁵ BENSON, Thor. «Why the US is primed for radicalization», *Wired*. 12 de diciembre de 2022. Disponible en: <https://www.wired.com/story/radicalization-extremism-us-uncertainty-social-media/>

al, entre otros aspectos, generar falsas expectativas²⁶ que no se cumplen. Incluso la Fundación de Ayuda contra la Drogadicción (FAD) tiene una campaña²⁷ abierta en relación con el mundo digital y el uso —o abuso— del mismo por parte de los jóvenes. Así²⁸, un 59,3 % de los jóvenes señala haber tenido algún tipo de problema de salud mental en el año 2023, mientras que en el año 2017, solo cinco años antes, el porcentaje era del 28,4 %. Y que un 46,2 % de la juventud afirme sentirse cansado o falta de energía, un 42,7 % con miedo ante el futuro y un 40,7 % con falta de interés por hacer cosas constituyen datos muy preocupantes. Y el refugio en un mundo virtual no es más que una muestra de la desesperanza ante el mundo real.

La juventud, esa etapa vital, personal y social sobre la que reposa esencialmente la esperanza, la posibilidad —y viabilidad— de un mañana mejor, no solo se ve permeada por unas circunstancias y hechos que realmente pueden tener no solo un componente nocivo para la salud, sino incluso hacer bueno el mito (o alegoría) de la caverna de Platón²⁹ —en esencia, un grupo de personas que, en una cueva en la que han vivido toda su vida, solo pueden mirar a una pared, en la cual aparecen las sombras de personas portando objetos proyectadas por un fuego; para esas personas, desconocedoras de la realidad, esas sombras que otros proyectan constituyen su realidad de manera unívoca e incuestionable, hasta tal punto que cuando uno escapa de la cueva, observa la auténtica realidad y regresa a contársela al resto... corre el riesgo de que le maten—. Pero eso no es más que un mito, eso no puede pasar en un mundo donde toda la información está —o se cree que está— alcance de la mano, ¿o sí?

Considerando que la juventud emplea de manera prioritaria los medios de comunicación en línea como fuente principal de información³⁰, la situación es preocupante, pues las opiniones y las percepciones se forman sobre la base de las informaciones recibidas, y,

²⁶ Datos de las jornadas Bienestar y Salud Mental en una Sociedad Digitalizada, recogidos en: LA RAZÓN. «El abuso de las pantallas quiebra la salud mental». 25 de octubre de 2023. Disponible en: https://www.larazon.es/sociedad/abuso-pantallas-quiebra-salud-mental_2023102565394c0632dc75000143a969.html

²⁷ FUNDACIÓN DE AYUDA CONTRA LA DROGADICCIÓN. «El universo digital de tus hijos e hijas es todo un mundo». Disponible en: <https://fad.es/sensibilizacion/campanas/descubre-su-mundo-digital/>

²⁸ GRUPO MUTUA. *Barómetro Juvenil 2023* (realizado por la Fundación Mutua Madrileña y Fad Juventud-Prensa Mutua). 9 de octubre de 2023. Disponible en: <https://www.grupomutua.es/sala-de-prensa/actualidad/barometro-juvenil-fundacion-mutua-y-fad-sobre-salud/>

²⁹ PLATÓN. *La República*, libro VII.

³⁰ COMISIÓN EUROPEA. «La lucha contra la desinformación en línea: un enfoque europeo», COM(2018) 236 final. Bruselas, 26 de abril de 2018, p. 1. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0236&from=PL>

sobre esa base, también se forjan y apoyan las esperanzas. Pero si esas informaciones, esos fragmentos de la realidad están manipulados, cambiados o son solo sombras, como en la caverna de Platón, nuestras opiniones, percepciones y esperanzas serán completamente distintas... Puede que, finalmente, no sean ni las «nuestras», sino las que otros ha querido implantar, pues, como se señala de manera absolutamente clara y sin ambigüedades: «La difusión de desinformación también afecta a los procesos de elaboración de políticas, ya que influye en la opinión pública. Los agentes nacionales y de otros países pueden utilizar la desinformación para manipular políticas, debates sociales y comportamientos»³¹.

A modo de ejemplo, y como se señala³² en la secuela de la obra *Un mundo feliz*, la gran distopía de Aldous Huxley, los fabricantes de cosméticos no venden emulsiones, venden esperanza. Y por la esperanza de resultar más atractivos, y por medio de «símbolos engañosos», se está dispuesto a pagar diez o veinte veces el valor real del producto. Por lo tanto, por la esperanza se está dispuesto a pagar un alto precio, y más si el entorno es de desesperanza... ¿Y si al final lo que «se compra» son solo falsas esperanzas? ¿Nos autoengañamos y aceptamos soluciones mágicas ante la fuerza de los hechos?

¿Autoengaño como paso previo a la desesperanza?

Gran Bretaña, una de las potencias europeas y mundiales, decidió, bajo el argumento de «recuperar soberanía», separarse de la Unión Europea en el año 2016, en un proceso —no exento de múltiples dificultades— que finalizó en el año 2020. La «balcanización» de la Unión Europea que supuso este acto de secesión —retirada— de la misma fue argumentada con promesas de recuperar glorias y riquezas, capacidades y posibilidades como los habidas en otros momentos de la historia imperial británica... La realidad actual es que los problemas son ingentes, las glorias del pasado no han vuelto —las promesas de un futuro mejor tampoco— y que solo el 7 % de los ciudadanos tiene esperanzas de

³¹ *Ibid.*, p. 2.

³² HUXLEY, Aldous. *Nueva visita a un mundo feliz*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1998 (obra original escrita en 1958), capítulo VI, p. 56.

que la situación mejore a medio plazo, mientras que una mayoría desea volver a ser parte de la Unión Europea³³. No ha crecido la esperanza, antes bien, todo lo contrario.

E incluso en una nación rica y poderosa —en un «El Dorado» para millones de personas— una investigación relativa a la gestión del Gobierno de Londres durante la pandemia del COVID muestra unas estructuras estatales, cada vez más débiles y carentes de capacidades, que servían simplemente para ir saliendo del paso, pero sin capacidad para afrontar una situación compleja como la generada durante la pandemia de COVID-19. Y esa debilidad se mantuvo debido a que parte de la clase política poseía una visión particular de sí mismos como nación, de su lugar en el mundo y de sus capacidades, manteniendo, quizás, el sueño de que «Britania seguía gobernando los mares»..., visión que no era la realidad, pues la realidad es más próxima a la de un Estado disfuncional, sin olvidar la desconexión existente entre el Gobierno y las realidades sobre el terreno³⁴. Constituía, quizás y en el menos malo de los casos, un simple autoengaño.

Y, abundando en esta cuestión, se afirma que términos como *disfuncional*, *falta de disciplina*, *caos...* y un entorno de «cultura de superhéroe» impidieron una gestión adecuada de la pandemia y de sus letales efectos desde Londres, pese a las advertencias de ciertos miembros del Gobierno³⁵, así como se sigue reiterando, desde ciertos sectores, que las políticas centradas en la improvisación no sirven y menos para los desafíos a los que hoy día es preciso hacer frente. En un momento difícil, en un momento de crisis, si el Gobierno no dio —o no da— respuesta, una respuesta adecuada, ¿dónde queda el contrato social? ¿Dónde queda la confianza de los ciudadanos en sus líderes? Tanto es así que, de hecho, en Gran Bretaña, se está

³³ TONY BLAIR INSTITUTE FOR GLOBAL CHANGE. «Moving forward: the path to a better post-Brexit relationship between the UK and the EU». 22 de junio de 2023. Disponible en: <https://www.institute.global/insights/geopoliticsand-security/moving-forward-path-to-better-post-brexit-relationship-between-uk-eu>

³⁴ KAMPFNER, John. «Britain has a much bigger problem than Brexit», *Foreign Policy*. 9 de noviembre de 2023. Disponible en: https://foreignpolicy.com/2023/11/09/britain-covid-inquiry-brexit-boris-johnson-state-dysfunction-pandemic/?utm_source=Sailthru&utm_medium=email&utm_campaign=Editors%20Picks%2011092023&utm_term=editors_picks#cookie_message_anchor

³⁵ MACASKILL, Andrew. «Boris Johnson's response to COVID was "mad and dangerous"». Reuters, 31 de octubre de 2023. Disponible en: <https://www.reuters.com/world/uk/boris-johnsons-response-covid-was-mad-dangerous-top-official-2023-10-30/>

extendiendo una seria preocupación³⁶ por la bajada de la moral de los funcionarios públicos. La desesperanza crece... ¿Y realmente se esperaba otra cosa?

La democracia, como se señala en un interesante informe³⁷, retrocede en todo el mundo; se hace patente una disminución de la confianza pública en el valor de la democracia y en el de ese contrato social por el cual los ciudadanos acceden a ser gobernados a cambio de recibir determinados bienes y servicios, pues no solo la capacidad para proporcionar dichos bienes y servicios a los ciudadanos se encuentra cada vez más en peligro, sino que la brecha entre las expectativas sociales y el desempeño institucional crece, lo que conlleva que la ciudadanía sea consciente de que los contratos sociales de muchas naciones ya no son adecuados para sus fines, pues cuestiones básicas de los contratos sociales en democracia, como el respeto a los derechos civiles y políticos individuales, un ejercicio razonable del poder por parte de los gobernantes sobre los gobernados o la posibilidad real de acceso a una serie de derechos que posibiliten una vida digna, cada vez son percibidos como más lejanos. Y por ello, y como se subtitula el citado informe, se trata de «forjar nuevos contratos sociales en tiempos de descontento», en tiempos de desesperanza; hacer bueno el adagio «la política es el arte de hacer posible lo necesario» parece ser más perentorio que nunca. De esa forma, aparentemente, se podría recuperar la esperanza, lejos de seguir en una situación de, quizás, autoengaño.

También existen otras opciones, más drásticas y complejas, relacionadas con una «huida hacia adelante»: ante la fractura de ese «El Dorado», ante el aparentemente cuestionamiento de todo —vocablos como *posmodernidad*, *relativismo*, *transmodernismo*, *presentismo*, *sociedades líquidas*, *transversalismo* (o *transversalidad*), *deconstructivismo*... van poblando de manera creciente el vocabulario y la realidad de cada día—, ante ese —real o aparente— desorden y caos, resulta siempre mucho más sencillo generar burbujas separadas dentro del sistema, balcanizar la sociedad para, aferrándose a unos valores —sean cuales sean— paulatinamente y actuando en diferentes ámbitos —social, judicial, económico, etcétera—, generar

³⁶ WORLIDGE, Jack y CLYNE, Rhys. «Ministers should be worried about declining civil service morale». Institute for Government, 31 de marzo de 2023. Disponible en:

<https://www.instituteforgovernment.org.uk/comment/declining-civil-service-morale>

³⁷ IDEA. *El estado de la democracia en el mundo 2022*. Estocolmo, 2023. Disponible en:

https://www.idea.int/democracytracker/sites/default/files/2023-02/estado-de-la-democracia-en-el-mundo-2022_0.pdf

espacios al margen de la propia gobernabilidad común, crear espacios y lugares que puedan llegar a ser zonas *no-go* donde ni siquiera rijan realmente las leyes comunes para todos y donde ni la policía ni los servicios de seguridad estatales, finalmente, tengan capacidad real de actuación, pues, una vez perdido el monopolio legítimo de la violencia, el Estado —ese Estado, esa sociedad— realmente no existe, pues esa sociedad generada es distinta y diferenciada, incluso de los demás habitantes del mismo país. Baste pensar en la *banlieue* (periferia) parisina³⁸ o en el barrio de Molenbeek³⁹ —en una Bruselas sede de la Unión Europea—, zonas que, en gran medida, son espacios casi absolutamente diferenciados, sociedades diferentes dentro de otra sociedad en un mismo Estado... y al que, en ocasiones, ven como el enemigo a batir.

Y esto se debe, en gran medida, a que ante las falsas esperanzas, ante esos castillos en el aire que conducen rápidamente a la desesperanza, muchas personas, muchos grupos sociales se convierten en audiencias objetivo fáciles para radicalismos y extremismos, que proporcionan valores y consignas a los que aferrarse en tiempos de incertidumbre, de desesperanza... aunque puedan ser absolutamente perversos. De hecho, el crecimiento del fenómeno yihadista en Europa es exponencial, pese a todos los esfuerzos policiales encaminados a garantizar la seguridad, y el desafío que supone a la democracia en Europa⁴⁰ no ha hecho sino empezar a ser atisbado.

Quizás, que la «palabra del año 2023»⁴¹ sea *polarización* debiera ser un motivo de reflexión profunda.

De la desesperanza a la esperanza... ¿La respuesta es la geopolítica?

Ante las cuestiones realmente importantes de la vida —y la esperanza lo es, sin duda—, tanto para las personas como para las sociedades, la respuesta casi nunca está

³⁸ Como simple muestra: VILLAÉCIJA, Raquel. «Noche de fuertes disturbios en la periferia de París tras la muerte de un joven por tiros de un policía», *El Mundo*. 28 de junio de 2023. Disponible en:

<https://www.elmundo.es/internacional/2023/06/28/649bde7d21efa0716a8b4575.html>

³⁹ CHALMERS, Robert. «Is Molenbeek really a no-go zone?», *GQ Magazine*. 21 de junio de 2017.

Disponible en: <https://www.gq-magazine.co.uk/article/molenbeek-belgium-no-go-zone>

⁴⁰ MICHERON, Hugo. *La colère et l'oubli: les démocraties face au jihadisme européen*. Editorial Gallimard, París, abril de 2023.

⁴¹ FUNDEÚ. «Palabra del año». 2023. Disponible en: <https://www.fundeu.es/palabra-del-anno/>

fuera, casi nunca está en los otros. Está siempre dentro de uno mismo, como persona o como sociedad.

A modo de ejemplo conocido por todos, el desastre de 1898 para España no fue, realmente, la pérdida de las últimas provincias de ultramar, no fue la derrota militar frente a unos Estados Unidos en alza que comenzaban su expansión imperial ocupando el Caribe, el «Mediterráneo norteamericano». El auténtico desastre vino por el mazazo moral, por el baño de realidad que supuso afrontar los hechos de manera descarnada tras décadas o siglos de ir perdiendo capacidades y lugar en el orden internacional. Como magistralmente señaló en un brillante artículo el político y académico Francisco Silvela (1845-1905), España estaba sin pulso: «Es que el materialismo nos ha invadido, se dice: es que el egoísmo nos mata; que han pasado las ideas del deber, de la gloria, del honor nacional; que se han amortiguado las pasiones guerreras, que nadie piensa más que en su personal beneficio»⁴².

De repente, la realidad se impuso, y España no era «un imperio»... Era una nación desgastada, fracturada y débil, en un momento, además, en que en el resto de Europa —el centro del mundo en ese momento— las demás «viejas naciones» (Francia, Gran Bretaña...) aumentaban su fuerza, poder e influencia, y las «nuevas naciones» (Alemania, Italia, surgidas o «renacidas» en 1870) pugnaban con fuerza por ocupar «su lugar bajo el sol»... Los demás crecían, y España estaba quebrada. Y de ese convencimiento real, de esa reflexión lejos del autoengaño y de las falsas esperanzas, surgió la esperanza, se generó una catarsis⁴³ que indujo un nuevo camino —el regeneracionismo—⁴⁴, en el cual la esperanza de un futuro mejor se abrió paso; la constatación de la realidad, el ejercicio de autorreflexión sin autoengaño y la constatación de la necesidad de tener que trabajar duro para salir adelante, sin falsas ilusiones, sentaban las bases para construir una ilusión, para tener esperanza con mayúsculas, y para sentir que el futuro, que esa ilusión de un mañana mejor, se encuentra en las manos

⁴² SILVELA, Francisco. «España sin pulso», *El Tiempo* (Madrid, 16 de agosto de 1989), en *El Desastre de 1898 visto por las figuras políticas de la Restauración*. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2023, pp. 134-135. Disponible en: https://www.boe.es/biblioteca_juridica/abrir_pdf.php?id=PUB-DH-2023-280

⁴³ Palabra derivada del griego que puede definirse como 'purificación, liberación o transformación interior suscitadas por una experiencia vital profunda', como recoge el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española en su tercera acepción. Disponible en: <https://dle.rae.es/catarsis?m=form>

⁴⁴ En este sentido: SALABERT FABANI, Vicent Lluís y SUAREZ CORTINA, Manuel (coords.). *El regeneracionismo en España: política, educación, ciencia y sociedad*. Universidad de Valencia, 2007.

de todos y cada uno. Como el mismo Silvela señalaba: «Hay que dejar la mentira y desposarse con la verdad; hay que abandonar las vanidades y sujetarse a la realidad, reconstituyendo todos los organismos de la vida nacional sobre los cimientos, modestos, pero firmes, que nuestros medios nos consienten, no sobre las formas huecas de un convencionalismo que, como a nadie engaña, a todos desalienta y burla»⁴⁵.

En la conocida distopía *Un mundo feliz*, escrita por Aldous Huxley en 1932, se describe un mundo en el que, bajo el control de un «Estado mundial», las personas nacen genéticamente programadas para ocupar una determinada posición en una sociedad sin guerras ni hambre y sexualmente absolutamente libre —algo que en los años en que se escribió la novela suponía una gran diferencia respecto a la «vida normal»—... Aparentemente, ese mundo feliz era un absoluto paraíso. Pero, y pese a ello, era preciso controlar a la población por medio de la hipnosis y el consumo desenfrenado de una droga —el soma—, que incluso se incluía en los alimentos y bebidas, pues la ausencia de familia, religión, cultura, amor —erradicadas de ese modelo social— generaba disfunciones pese a la implantación de esa «felicidad», pero «artificial y sin alma»... Incluso existe una «reserva», donde, pese a todos los intentos de generar esa felicidad, van a parar los inadaptados del sistema..., que allí viven una vida «normal» desde la óptica de los años 20 del siglo pasado. La novela, una de las grandes obras del pensamiento universal, pone de manifiesto —entre otras cuestiones— la importancia de los sentimientos y valores en el ser humano, incluso aunque tenga sus necesidades más primarias —como diría Maslow—⁴⁶ cubiertas.

Por lo tanto, el olvido de esencias y valores, los cantos de sirenas plenos de falsas esperanzas y de «mundos felices» por doquier no soportan el contraste con la realidad del ser humano y del entorno, en un momento de pleno auge de la desesperanza a escala global... Y, por tanto, quizás fuera preciso contemplar la reconfiguración geopolítica actual no solo desde una perspectiva de pugna por el poder, sino también desde la óptica de la desesperanza de unos y las falsas esperanzas de otros, pues

⁴⁵ SILVELA, Francisco. *Op. cit.*, p. 135.

⁴⁶ La pirámide de necesidades descrita por Abraham Maslow (1908-1970) establece una escala jerárquica de las necesidades del ser humano, siendo las que ocupan el nivel más básico (1 de 5) las puramente fisiológicas (comer, dormir, relaciones sexuales, etcétera), hasta la cúspide de la pirámide, que en el nivel 5 emplaza las que denomina de autorrealización (desarrollo potencial, moral, creativo, etcétera). Una somera explicación puede encontrarse en: <https://blog.institutoserca.com/que-es-la-piramide-de-maslow-y-necesidades/>

quizás ese sea el motor que pudiera estar llevando a un choque inevitable de grupos humanos.

Por ello, quizás, para superar una etapa de desesperanza global sea necesario emplear una suerte de «geopolítica de la esperanza», quizás ahora más necesaria que nunca.

Conclusión: Hacia la esperanza vía...

Parece evidente la necesidad de una reconfiguración de la esperanza a nivel global que posibilite —si bien la conflictividad, los diferendos y las disputas siempre van a estar presentes— que las expectativas de un mañana mejor no devengan en algo aparentemente imposible a menos que se elimine, física o socialmente, al rival.

Las grandes amenazas y desafíos a los que ha de hacer frente nuestro planeta, la humanidad como un todo, requieren del esfuerzo concertado de personas, sociedades y Estados para poder salir victoriosos, como humanidad, en esta encrucijada de la historia.

Las disputas, la fragmentación, la balcanización... solo podrían favorecer a los intereses disruptivos, que, siguiendo el viejo axioma de «Divide y vencerás», contemplan como, a modo de fuego que se realimenta, la desesperanza crece y con ella la división y la necesidad de encontrar algún camino a seguir, alguna luz al final de tanta tiniebla que proporcione un sentido a la vida y a lo que se hace en y de la misma. Y esa es la audiencia objetivo perfecta de los «falsos profetas», aquellos que, prometiendo el paraíso, solo consiguen que sus seguidores vivan, o simplemente sobrevivan, en un auténtico infierno con la falsa esperanza de que sufriendo y sacrificándose más se llegará al destino anhelado..., a la esperanza de una vida y un futuro mejores.

Si los que nada tienen pierden la esperanza de poder tener algo y los que tienen (casi) todo pierden la esperanza de poder mantener algo..., ¿entonces?

Y el autoengaño solo funciona un tiempo, hasta que tiempos duros ponen negro sobre blanco los hechos frente a las falsas ilusiones, las complejas realidades frente a las fatuas ilusiones, los problemas de verdad frente a los problemas inventados.

Entonces la lucha será sin cuartel, y las sociedades en su conjunto serán las grandes damnificadas.

¿Es necesaria una catarsis?... Quizás sí, si bien esta suele tener lugar tras una gran tragedia.

En ese caso, quizás la pregunta adecuada sería: ¿Es necesario que acontezca una gran tragedia (global) para que se genere la catarsis?

Esperemos que no.

*Pedro Sánchez Herráez**

COL. ET. INF. DEM

Doctor en Paz y Seguridad Internacional

Analista del IEEEE

03/2024

16 de enero de 2024

José María Ferre de la Peña

África: su visión político-diplomática en el planeta

África: su visión político-diplomática en el planeta

Resumen:

Este año, 2023, es muy importante para la política exterior española y África también lo será. España presidirá el Consejo de la UE en el segundo semestre.

La UE ha centrado sus esfuerzos en Ucrania y el vacío en África lo han ocupado, cada vez más, China, Rusia o Turquía. Ha cristalizado una gran crítica al colonialismo que tiene sus consecuencias en todos los países europeos fueran o no potencias coloniales en África.

El aumento de la presencia rusa en África suele vincularse a gobernantes poco dispuestos a seguir las pautas europeas y dispuestos a obtener beneficios rápidos. El tibio rechazo africano a la invasión rusa de Ucrania es un rédito logrado por Rusia.

La presencia china es cada vez más importante en África donde busca mercados y da apoyo económico y financiero. Las maniobras para desbancar al \$ como moneda reserva internacional son visibles en África con el Nuevo Banco de Desarrollo que, si tiene éxito, quizá creará otra situación de dependencia.

La situación demográfica tiene mucho que ver con la económica y con los refugiados y emigrantes a la UE. La presencia en la UE de centenares de miles de africanos con nacionalidad o residencia permanente europea crea unos vínculos muy importantes que deberían facilitar el desarrollo económico y social en África. Las organizaciones internacionales de integración económica o cultural desempeñan un importante papel.

Los conflictos en África son numerosos en este momento y afectan a millones de personas con un muy elevado número de bajas y de refugiados o desplazados, además de la crisis económica y social que provocan.

Palabras clave:

Vecindad, demografía, economía, conflictos, emigrantes.

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

Africa: its political-diplomatic vision on the planet

Abstract:

This year, 2023, is very important for Spanish foreign policy and Africa will also be. Spain will chair the EU Council in the second semester.

The EU has centered its efforts in Ukraine and the void in Africa has been filled, more and more, by China, Russia or Turkey. Big criticism to colonialism has crystallized and it has its consequence in all the European countries whether they were or not colonial powers in Africa.

The increase of Russian presence in Africa is usually linked to rulers who are not ready to follow European patterns and are ready to obtain quick benefits. The tepid African refusal of the Russian invasion of Ukraine is a revenue that Russia has earned.

Chinese presence is more and more important in Africa where it looks for markets and gives economic and financial support. Maneuvers to unseat \$ as international reserve currency are visible in Africa with the New Bank for Development that, if it is successful, maybe will create another situation of dependency.

The demographic situation has a lot to do with the economic one and with refugees and emigrants to the EU. The presence in the EU of hundreds of thousands of Africans with European nationalities or permanent residence permits creates very important links that should make easier the economic and social development in Africa. The international organizations of economic or cultural integration play an important role.

Conflicts in Africa are many nowadays and affect millions of persons with a very high number of losses and refugees or displaced, besides the economic and social crisis they provoke.

Keywords:

Neighborhood, demographics, economy, conflicts, emigrants.

Introducción

África tiene playas muy bonitas pero no muchos puertos naturales¹, los ríos no sirven para transporte porque tienen numerosos saltos de agua. Esto ha planteado problemas tecnológicos y políticos respecto a otros continentes. Separada de Eurasia por el Sahara, Atlántico e Índico, aunque el Homo Sapiens surge en África. Las regiones africanas también han solido estar aisladas unas de otras. La habitual proyección Mercator, en los mapas, no refleja lo extensa que es África. Dentro de ella «cabén» EEUU, China, Groenlandia, España, Alemania, Francia, Reino Unido e India y la mayor parte de Europa oriental.

Suele distinguirse entre el tercio mediterráneo con los estados árabes costeros que limitan con el Sahara, el mayor desierto seco del mundo casi tan grande como EEUU. Al sur del desierto el Sahel (costa en lengua árabe que limita con el Sahara visto como mar) es una región semiárida y arenosa. La población de ambas regiones es musulmana.

Al sur del Sahel hay mucha variedad e incluso clima mediterráneo en Sudáfrica.

Los ríos Zambeze, Congo, Nilo y Níger no han servido para el comercio y hay multitud de idiomas.

Veremos este continente tan variado comentando la posición de varios actores, incluidos España y la UE, los conflictos, la demografía, los refugiados o la situación económica. En 2023 hay que destacar la fuerte entrada de Rusia y China con unos discursos anticolonialistas que no se aplican a sí mismos.

España en África

La Estrategia española de Acción Exterior 2021-2024² menciona África en dos Cuadros Regionales, el de Magreb y Oriente Próximo, con mención a un planeta más sostenible, resiliente, habitable y verde y el de África Subsahariana, en el que se señala que «África subsahariana es una enorme región en la vecindad inmediata de España que está experimentando grandes transformaciones, en particular un crecimiento demográfico

¹ Prisoners of Geography, Tim Marshall, Elliott & Thompson Ltd, 2015

² «Estrategia de Acción Exterior 2021-2024»

exponencial. África representa actualmente el paradigma de desafío oportunidad. El fracaso o éxito de África tendrá un impacto directo en el futuro de Europa y de España.

La principal prioridad estratégica de nuestro país hacia la región para el período 2021-2024 radica en contribuir a la prosperidad compartida de España y África mediante la cooperación en materia de paz y seguridad, de desarrollo económico inclusivo, sostenible y resiliente, de fortalecimiento institucional y democratización y de gestión de una movilidad regular y ordenada. Las líneas fundamentales de la acción española en la región están detalladas en el III Plan África, que se desarrollará a través del Programa de Acción Foco África 2023».

La presidencia, según el Real Instituto Elcano (RIE), llega en un momento importante tras las consecuencias de la guerra de Ucrania. Habrá debate sobre un pacto migratorio en el que África entra muy en particular. A España le interesa la seguridad marítima y el desarrollo de capacidades aeronavales y que se incrementen las misiones militares europeas en el tramo del Mediterráneo al golfo de Guinea, desarrollar las capacidades de seguridad y defensa de los países socios en el norte de África, Sahel y golfo de Guinea y desarrollar las capacidades de intervención rápida y estabilización ante posibles contingencias en el vecindario sur.

Elcano ve cierto margen de oportunidad de salir del atolladero en las relaciones con los vecinos del sur, Marruecos y Argelia, si Madrid logra «salir de la lógica de juego de suma cero en que están instalados» Rabat y Argel, con la cuestión del Sáhara Occidental de fondo, pero principalmente por su contexto de rivalidad regional desde las independencias de ambos. Durante los dos últimos años España ha estado presionada por temas migratorios, el gas, las relaciones comerciales y de todo tipo en el que la posición sobre el Sahara occidental ha sido fundamental. La retirada temporal de los embajadores de Marruecos y Argelia ha marcado la relación con España en un momento complicado debido a la guerra de Ucrania.

España espera influir en la agenda mediterránea de la UE como hace siempre, lo cierto es que hoy las miradas europeas se centran preocupadas en las fronteras orientales, pero en el vecindario sur de la UE podrían surgir tensiones fuertes más adelante y la emigración a Europa continuará.

En 2022 ha sido fundamental la guerra de Ucrania y el cambio de posición sobre el Sahara Occidental y lo siguen siendo³. Hay que conseguir que Marruecos y Argelia salgan de su espiral de rivalidad creciente. Durante la presidencia española de la UE habrá que recordar la importancia del sur del Mediterráneo, orilla norte de África. En África subsahariana nos encontramos con una elevada inestabilidad social y política y algunos avances en cooperación económica e infraestructuras energéticas. España querrá ir más allá de lo clásico en emigraciones y seguridad y aumentar la relación diplomática y económica.

Las relaciones entre España y Marruecos han empezado a normalizarse, superando en apariencia una fase de crisis que se había acentuado a partir de 2018. En abril de 2022 se firmó una declaración conjunta en Rabat para una «nueva etapa del partenariado» entre ambos países y se han intensificado los contactos oficiales. La Reunión de Alto Nivel (RAN), de febrero de 2023, ha cubierto numerosos temas correspondientes a una docena de ministros y parece haberse logrado un salto cualitativo en la relación hispano-marroquí.

Al mismo tiempo permanece la suspensión de contactos del Frente Polisario con el gobierno español y la del Tratado de Amistad, Buena Vecindad y Cooperación entre Argelia y España. El comercio de España con Argelia, salvo en lo energético, encuentra grandes dificultades lo que hace que la Comisión Europea considere si se está incumpliendo el Acuerdo de Asociación entre la UE y Argelia.

Lo cierto es que desde el apoyo de EEUU a Marruecos, al final de la presidencia Trump, tan visible respecto al Sahara occidental y la relación con Israel la situación ha evolucionado surgiendo peligros de enfrentamiento e inestabilidad y aumentando el gasto militar tanto en Marruecos como en Argelia. ¿Era esto una parte de lo que se esperaba y quería o no lo era? A España no le conviene el juego de suma cero entre Argelia y Marruecos si no la buena relación con ambos y entre ambos y el respeto al derecho internacional y a las resoluciones de NNUU. En 2023 se espera la sentencia de casación del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) sobre los acuerdos de

³ «España en el Mundo, perspectivas y desafíos en la vecindad», RIE (Haizam Amirah Fernández, Mira Milosevich-Juaristi, Ainhoa Marín, Egischozábal), 22-12-2022, Instituto Elcano.

pesca y comerciales entre la UE y Marruecos en lo relativo a su alcance territorial y su aplicación a los recursos del Sahara occidental.

El RIE insiste en que el reto para España no es fácil debido a las presiones que suele ejercer Marruecos, pero es necesario que haya claridad y consensos en esa política de Estado. Las decisiones del gobierno serán más efectivas cuanto más respaldo político y social reciban dentro de España y cuanto más coordinación busquen en el ámbito europeo e internacional.

No debemos ignorar que en otros países del norte de África el riesgo de total quebranto económico está muy presente al lado de la gran absorción de recursos que necesita la guerra de Ucrania y acaba de requerir la lucha contra la pandemia.

El RIE destaca la difícil situación económica del África Subsahariana debido a las consecuencias de la pandemia y al aumento de los precios de los alimentos debido a la guerra en Ucrania, a lo que se añade una nueva etapa de descontrol de la deuda pública volviendo a lo que sucedía hace lustros y que se consiguió enderezar con muchos esfuerzos de la comunidad internacional. La inflación ha aumentado considerablemente y el crecimiento se ha reducido. En 2023 habrá evidentes riesgos de conflictos sociales y políticos en varios países africanos.

También debe mencionarse el Panorama Estratégico 2022 del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), que menciona a África en la parte dedicada al Sahel y en alguna vinculación con Rusia, lo que es significativo⁴.

La Estrategia de Seguridad Nacional 2021⁵ tiene diversas menciones a África desde una España europea, mediterránea y atlántica. Al referirse al contexto geopolítico se refiere al deterioro generalizado de las relaciones internacionales en todas sus facetas y ahí entra África, así como en el declive democrático. La adopción de soluciones conjuntas es cada vez más difícil y ello no es bueno para África. La Estrategia de Seguridad Nacional menciona la fuerte aparición de China en África donde ha conseguido suplantar la influencia de los países occidentales. Rusia también busca influir más en la escena internacional y podemos mencionar su papel en Libia dentro de su actividad africana,

⁴ «Panorama Estratégico 2022», Instituto Español de Estudios Estratégicos

⁵ Estrategia de Seguridad Nacional 2021, Departamento de Seguridad Nacional del Gabinete de la Presidencia del Gobierno

aunque también es notable su presencia a través del Grupo Wagner y otras fórmulas de influencia.

«África subsahariana se está convirtiendo en escenario de rivalidades entre distintas potencias extrarregionales. En el Sahel, la desestabilización causada por el terrorismo jihadista se solapa con conflictos intercomunitarios en Estados que carecen de fortaleza institucional para hacer frente con éxito a este desafío múltiple. Todas estas dinámicas, unidas a la pobreza y desigualdad, agudizan la inseguridad imperante en varios países de la región»⁶. Es una explicación bien precisa.

A España le interesa la seguridad marítima y energética en el Golfo de Guinea donde la actividad española de seguridad ha aumentado. Allí, en el Sahel y el Cuerno de África interesa el nexo de seguridad-desarrollo y un enfoque preventivo⁷. España apoya iniciativas de seguridad regionales e internacionales y está en las misiones civiles y militares de la UE en África.

En el Magreb se promueve un espacio de seguridad, estabilidad política y desarrollo y hay enfrentamiento a amenazas como el terrorismo y el crimen organizado.

En el capítulo de una España Segura y Resiliente se señala que España contribuye a la seguridad del África Subsahariana con un enfoque basado en la prevención y el desarrollo.

También es interesante conocer la opinión del Ministerio de Defensa⁸ que señala que los desafíos son aquellas situaciones que «sin tener de por sí entidad de amenaza, incrementan la vulnerabilidad, provocan situaciones de inestabilidad o pueden propiciar el surgimiento de otras amenazas, agravarlas o acelerar su materialización». Entre ellos cabe destacar: la posible desintegración del sistema político, económico y social de algunos países africanos; el desequilibrio demográfico entre Europa y África; las presiones migratorias procedentes de la ribera sur del Mediterráneo; la pobreza y la desigual distribución de la riqueza a nivel nacional y entre España y el norte de África; la lucha por los recursos naturales/energéticos; los efectos derivados del cambio climático

⁶ Estrategia de Seguridad Nacional 2021, Departamento de Seguridad Nacional del Gabinete de la Presidencia del Gobierno

⁷ III Plan África y programa Foco África 2023

⁸ Entorno Operativo 2035, Ministerio de Defensa 2019

en nuestro país y en la región mediterránea; las posibles emergencias y catástrofes industriales y naturales; las posibles epidemias y pandemias...

Vemos bien la complejidad de África en su relación con España debido al peligro de desintegración de diversos estados por los conflictos internos que sufren, la demografía, las migraciones, el cambio climático, las diferencias de renta o las tensiones por los recursos naturales y energéticos. La creciente presencia de China o Rusia crea un nuevo escenario. Hay que evitar que estas circunstancias se conviertan en amenazas para nuestra seguridad y defensa. Compartimos frontera o proximidad con el Magreb y el Sahel donde hay mucha inestabilidad.

La situación geográfica de España, como «puerta de entrada» a la UE, la hace especialmente vulnerable a las organizaciones criminales procedentes de África, especialmente del Magreb, Sahel y Golfo de Guinea⁹.

Las Fuerzas Armadas seguirán teniendo particular interés en el Mediterráneo, y su ribera sur y oriental, y África, especialmente el Sahel, Golfo de Guinea y Cuerno de África en misiones de seguridad cooperativa para contribuir a la estabilidad regional.

A España, por su situación geográfica, le interesa particularmente que el Magreb, y en general el entorno del Mediterráneo, sean espacios estables. Asimismo, los entornos de inestabilidad que se generan en el África Subsahariana (fundamentalmente migraciones y establecimiento de rutas del crimen organizado), recorren la cornisa occidental africana para llegar al continente europeo vía España. Por ello deberemos realizar profundos esfuerzos de carácter preventivo con nuestros vecinos en los ámbitos diplomático, económico, policial y militar para atender a los tres elementos que se consideran fundamentales para la estabilización y seguridad de una zona: ayuda al desarrollo, mejora de las estructuras de seguridad y defensa, y democratización y lucha contra la pobreza¹⁰.

Actividades de seguridad cooperativa se llevan en la actualidad, a nivel operativo, en los siguientes países: Túnez, Cabo Verde, Senegal y Mauritania, así como en los despliegues semestrales de buques españoles en el Golfo de Guinea, y se estima que se seguirán realizando en el futuro, por la creciente importancia que la seguridad y

⁹ Entorno Operativo 2035, Ministerio de Defensa 2019

¹⁰ Entorno Operativo 2035, Ministerio de Defensa 2019

estabilidad de estas regiones de África tienen para la preservación de los intereses nacionales¹¹.

SSMM los Reyes visitaron Angola en febrero. Angola es el segundo suministrador de petróleo de España. El viaje tuvo un particular contenido económico y un encuentro empresarial. El III Plan África tiene como países prioritarios a Angola, Sudáfrica, Nigeria, Etiopía y Senegal.

El ministro de AAEE también ha realizado diversos viajes por África desde hace un año, para impulsar la presencia empresarial española y las propuestas culturales y académicas de la sociedad civil. Se ha establecido una Mesa África que sirve para intercambiar información y coordinar el gobierno con la sociedad civil española interesada en África. Participan ONGs, diáspora africana, afroespañoles y sector empresarial. En su visita a la UA anunció compromisos financieros de 70M€ para proyectos de cooperación. El tema de la seguridad también ha sido importante.

España y Marruecos disfrutan de una sólida relación diplomática actualmente. Algo que se puso de manifiesto con los diversos memorándums de cooperación en diversos sectores firmados tras la última RAN celebrada en Rabat con la presencia del presidente del Gobierno español, Pedro Sánchez, y del jefe de Gobierno marroquí Aziz Akhannouch¹².

Después de la RAN, el ministro de Asuntos Exteriores acudió a la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados para informar sobre ella. Allí subrayó la nueva vinculación hispano-marroquí. Se han propuesto acuerdos variados en temas muy importantes para ambos países como son la lucha antiterrorista, la seguridad, las migraciones, el comercio, la educación... Todo ello en la perspectiva de una especial vinculación de Marruecos con la UE.

La lucha contra el islamismo es de alto interés para ambos y siempre ha habido un buen trabajo conjunto. Últimamente se han desmantelado, gracias a ello, varias células terroristas.

¹¹ Entorno Operativo 2035, Ministerio de Defensa 2019

¹² Raúl Redondo, «España ensalza la relación diplomática con Marruecos», Atalayar, 22-2-2023

El respeto a la frontera es fundamental y debe cumplirse la ley en cuanto al tránsito fronterizo. La frontera hispano marroquí es una frontera europea.

La inmigración irregular, en enero de 2023, se ha reducido, respecto a enero del año anterior, en un 69% en Andalucía y un 82% en Canarias, respecto al mismo mes de 2022. El ministro indicó que «Eso son miles de vidas que se están salvando. La reducción de la inmigración ilegal está salvando miles de vidas y se están intentando fomentar la petición de asilo por parte de quienes están en condiciones de llevarla a cabo».

Se va a seguir trabajando en un desarrollo económico conjunto para el que se cuenta con las 1.100 pymes españolas establecidas en Marruecos y hay un notable incremento del comercio bilateral. España ya consiguió ser el primer socio comercial de Marruecos. Las empresas españolas podrán acudir al plan de inversión marroquí, la Nueva Carta de Inversiones.

También destaca el aumento de la cooperación educativa y cultural con el refuerzo de la enseñanza del español y más apertura de secciones bilingües en los colegios marroquíes. Se va a establecer, por primera vez, un instituto público español en Rabat.

Se ha hecho un gran esfuerzo para superar la dificultad que supuso la entrada en España del dirigente del Frente Polisario, Brahim Ghali después de la cual entraron miles de inmigrantes ilegales desde Marruecos y la embajadora marroquí en España fue llamada a consultas.

El reconocimiento español de que la iniciativa marroquí para el Sáhara Occidental es «seria, creíble y realista» para solventar el conflicto por el territorio saharauí, ha tenido mucha importancia en la superación de las dificultades aunque no ha habido muchas explicaciones oficiales aún. En todo caso España sigue apoyando el trabajo del Enviado Especial de la ONU para el Sahara Occidental para conseguir un acuerdo. La propuesta marroquí es la de una autonomía amplia saharauí bajo soberanía marroquí.

En el África Subsahariana ha habido mucha actividad española recientemente y viajes del Ministro de Asuntos Exteriores para consolidar la presencia española. La Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) ha firmado un convenio con la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO) para realizar una inversión de 1.498.000€ para la ejecución de cuatro proyectos en esta región. Son proyectos que implican a varias instituciones españolas: *Modelos Integrados*

de Alimentación Escolar en África Occidental, implementado por la Agencia Regional para la Agricultura y la Alimentación (ARAA), el *Proyecto Agua y Energía para el aumento de la seguridad alimentaria y el desarrollo socioeconómico* por parte del Centro de Energías Renovables y Eficiencia Energética (ECREEE), el *Proyecto de Economía Circular de Energía Limpia* y el apoyo al Centro de Desarrollo de Género (CCDG) dependiente de la CEDEAO para luchar a favor de la igualdad de género y contra la violencia de género en esta región.

Nigeria es un país de particular relevancia en el África Subsahariana. Su presidente visitó España en junio de 2022. El 20% de las importaciones de petróleo de España vienen de Nigeria, nuestro primer proveedor de petróleo y el 11,44 % del gas importado viene de allí. Se importaba más de Argelia y EEUU pero la guerra de Ucrania ha aumentado la necesidad de trabajar con Nigeria. Durante la visita presidencial se concluyeron acuerdos en materia económica y comercial, energía, lucha contra el terrorismo y cooperación en el ámbito migratorio y seguridad marítima en el golfo de Guinea. Hay que destacar el gasoducto Nigeria-Marruecos en el que se está trabajando y que debe atravesar 13 estados africanos a lo largo de 7.000 kilómetros y llegaría a España.

Marruecos podría llegar a ser un proveedor energético para Europa¹³ y eso interesa a España. Marruecos busca su independencia energética pero no produce hidrocarburos ni tiene energía nuclear. El sol y el viento podrían utilizarse y el gasoducto desde Nigeria es un primer paso para una conexión energética más fuerte con la UE.

La presencia diplomática española en África es importante y refleja el interés de la política exterior española. Hay 28 embajadas españolas residentes en Angola, Argelia, Cabo Verde, Camerún, Costa de Marfil, Egipto, Etiopía, Gabón, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Guinea Ecuatorial, Kenia, Libia, Mali, Marruecos, Mauritania, Mozambique, Namibia, Níger, Nigeria, RDC, Senegal, Sudáfrica, Sudán, Tanzania, Túnez y Zimbabue. A ellas se añaden los Consulados Generales en Argel, Orán, Nador, Tetuán, Tánger, Larache, Casablanca, Agadir, Lagos, Bata y Ciudad del Cabo. Todos los países citados tienen embajadores residentes actualmente en España salvo nueve de ellos, entre los que destaca Argelia que retiró su embajador.

¹³ Ignacio Fuente Cobo, Documento de Análisis 18/2023, IEEEE, 8-3-2023

UE y África

El capítulo, de esta obra, «África: Visión y Cooperación desde Europa y España», de Jesús Díez Alcalde, se ocupa de esta cuestión con detalle.

La UE interviene en África como un actor colectivo y aporta su experiencia en integración política y económica algo que transmite a la Unión Africana (UA). Después del Tratado de Lisboa el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) ha creado dos estrategias para África, una para el Sahel en 2021 y otra para el Cuerno de África en 2022 con sendos Representantes Especiales de la UE en ambas regiones. Se considera que los conflictos regionales africanos son una amenaza para la seguridad en la UE y la intervención europea en ese ámbito es importante.

Ha habido falta de apoyo en la pandemia y promesas incumplidas que han decepcionado respecto al papel de la UE como custodio del sistema multilateral.

La falta de apoyo a África es miopía: evitar la hambruna, mitigar la crisis de deuda, resistir al cambio climático o evitar la emigración es fundamental. Por eso la UE quiere ser socio preferente de África¹⁴. El plan de inversiones de la UE para neutralizar el poderío económico de China tiene a África como objetivo, 150.000M€ deben ir a África para acelerar la transición ecológica y digitalización, impulsar el crecimiento sostenible, crear empleo, sanidad, educación, formación, transporte, seguridad alimentaria, vacunas... Todo esto hay que hacerlo compatible con la ayuda a Ucrania y evitar que los africanos piensen que se les ignora y recurran a Rusia y China.

Puede citarse el papel ejemplar de Ruanda en su colaboración con la UE en temas de refugiados, intervenciones militares, visados y otros, pero esa actitud difícilmente puede extenderse a grandes países.

Otros actores: Rusia, China, EEUU...

La entrada de Rusia en África aumenta y cuenta también para ello con el rechazo al colonialismo que se ha recrudecido. Aparece como nuevo aliado militar¹⁵. Las expulsiones de militares franceses (Burkina Faso, Mali...) y la entrada del Grupo Wagner

¹⁴ «La UE aspira a consolidarse como socio preferente de África», Silvia Martínez, El Periódico de Catalunya, 6-3-2023

¹⁵ «El Sahel jalea a Putin y repudia la influencia de Francia», José Naranjo, El País, 15-2-2023

cuenta con apoyo popular. Los golpes militares apoyados por Rusia y rechazados por Occidente están en boga. Hace unos meses el ministro de AAEE ruso visitó Mali, Egipto, Congo, Uganda y Etiopía e insistió en que Rusia no es culpable de la crisis alimentaria e inflacionista provocada por la guerra en Ucrania, también rechazó el colonialismo histórico europeo. ¿No estamos ante un nuevo colonialismo adaptado a este momento? Según el SIPRI entre 2016 y 2020 el 30% de armas exportadas a África Subsahariana vienen de Rusia, el 20% de China, el 9,5% de Francia y el 5,4% de EEUU. Sólo los países occidentales ponen restricciones o condiciones fundamentadas en los derechos humanos. Un buen ejemplo es el Grupo Wagner¹⁶ presente en Sudán, Centroáfrica y Libia donde ocupa terreno por la fuerza o en Camerún y Madagascar donde hace de guardia pretoriana. Para Rusia los países africanos son piezas importantes en lo militar, económico, diplomático e ideológico.

La reacción en la ONU de los países africanos ante la invasión de Ucrania no ha desagradado a Rusia. En la resolución de la AGNU de condena de la invasión rusa de Ucrania se opusieron Eritrea y Mali, 15 estados africanos se abstuvieron (casi la mitad de las 32 abstenciones) y cinco no participaron en la votación. Buen reflejo de la influencia rusa en el continente y de cómo EEUU ha ido siendo apartado. Centroáfrica, Mali y Sudán son quienes han tenido una actitud más prorrusa¹⁷, que han llegado al poder con apoyo armado ruso. Los nueve países con apoyo político ruso o relaciones entre élites y liderazgo han mantenido una actitud comprensiva.

La presencia de China en África es una realidad que se ha consolidado recientemente. Tiene una gran variedad de planteamientos¹⁸. Hay diversos actores institucionales chinos en África, el Ministerio de Asuntos Exteriores, que subordina lo comercial a lo político, o el Ministerio de Comercio que subordina lo político a lo comercial. Los representantes de ambos están en las embajadas chinas. En 2003 hubo una reforma institucional que dio cierta preferencia al Ministerio de Comercio sobre el Ministerio de Asuntos Exteriores y ello ha tenido consecuencias en la rivalidad entre ambos y el deseo de recuperar campo perdido. Algo parecido sucede entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y el ExIm Bank de China que depende del Ministerio de Hacienda sobre si deben concederse préstamos

¹⁶ «Rusia conquista y desestabiliza África con el Grupo Wagner», Juan Pedro Quiñonero, El País, 8-2-2023

¹⁷ «Will the Invasion of Ukraine change the Russia-Africa Relations?», Joseph Siegle, Carnegie Endowment, 26-4-2023

¹⁸ «China tiene posiciones variadas en África», Geopolitical Monitor, 5-12-2022

con intereses subsidiados o comerciales. La información que llega a China puede estar desenfocada pero esto sucede con situaciones semejantes en grandes potencias. Una muestra de la relevancia a la que ha llegado China.

Las empresas chinas buscan mercados e internacionalizar pero sus ingresos en el extranjero son pequeños comparados a los que obtienen en China. Las empresas públicas estatales buscan el suministro de materias primas o mercados, en este último caso destacan las empresas de construcción cuyo objetivo es conseguir beneficios. Hay empresas públicas provinciales que con sus beneficios fortalecen a administraciones locales. Queda el misterio de las empresas privadas o supuestamente privadas como Huawei cuya autonomía se ha reducido ante la guerra económica entre China y EEUU y el autoritarismo del Partido Comunista Chino. Da que pensar que la empresa china Haite recibió el apoyo del Banco Marroquí de Comercio Exterior para establecer una zona económica especial en Tánger pero no tuvo el apoyo de Pekín.

Las cifras oficiales chinas señalan que hay unas 3.500 empresas chinas en África. Trabajan en proveer servicios o bienes esencialmente. Las inversiones son en actividades trabajo intensivas y no sirven para industrializar. La compra de materias primas africanas tiene alternativas por lo que no parece que China vaya a ser muy dependiente de África. China es importante para África pero no al revés, pero los países africanos son importantes políticamente para China. África tiene 54 países y votos en Naciones Unidas, todos menos Eswatini reconocen a Pekín y no a Taipeh. Es casi un tercio de los votos. No debe olvidarse que China encabeza cuatro agencias de Naciones Unidas simultáneamente: FAO, ICAO, UNIDO e ITU y, durante la pandemia, se vió su influencia en la OMS. Al apoyar financiera y económicamente a los países africanos China ha construido una clientela de países dependientes. China no plantea nada sobre derechos humanos, corrupción, tensiones tribales, reformas económicas o las exigencias del BM o el FMI, tampoco le preocupan las sentencias del TIJ y ofrece apoyo en NNUU. Envía decenas de miles de trabajadores chinos y se justifica recordando el pasado colonial europeo. Surgen tensiones entre la población local y los trabajadores chinos. China busca materias primas y actividad comercial y relación intergubernamental. Tiene presencia militar incluso con bandera de Naciones Unidas. Hay la impresión de que no se puede crecer y ganar respeto al margen de China en África.

El Ministro de Asuntos Exteriores chino visitó Etiopía, Gabón, Angola, Benin y Egipto y la UA (octavo Diálogo Estratégico) este año¹⁹ para intensificar vínculos económicos y políticos y demostrar el creciente compromiso chino con África. China ha concedido enormes préstamos (los africanos están muy endeudados con China), exportado armamento y enviado militares. China tiene su primera base militar de ultramar en Yibuti y planea construir otra en Guinea Ecuatorial a lo que se opone EEUU. El ministro anunció la condonación de buena parte de la deuda etíope con China. China es el mayor socio comercial de la mayoría de países africanos. Las dictaduras africanas mantienen vivo el discurso anticolonialista pero aceptan la presión china.

El China Index 2022 (de la República de China) describe la presión de China en el mundo. Los cinco países más influidos por China en África²⁰ son Sudáfrica, Nigeria, Egipto, Tanzania y Ghana, especialmente en política exterior, tecnología y media, aunque lo militar también está presente. Visto qué países son el interés estratégico chino es obvio.

Es importante ver la influencia económica estructural e institucional donde también está el sustituir el papel del \$ en la economía internacional. Rusia también está en ello. China ha realizado grandes compras de oro desde hace diez años y podría plantear una alternativa al \$ con una criptomoneda apoyada por el oro y Rusia, China e India. Indicios hay. El Nuevo Banco de Desarrollo es una entidad de desarrollo sin participación de países desarrollados. Lo forman los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) con \$10.000M desembolsados por cada uno de un capital que llegará a \$100.000M. Sudáfrica garantiza la presencia africana. EAU, Uruguay y Bangladesh han sido aceptados como nuevos miembros y Egipto, desde el 20-2-2023, con lo que la presencia africana se consolida. Los BRICS tendrán estatutariamente siempre el 55% del capital al menos. El Nuevo Banco de Desarrollo concede créditos para infraestructura hasta \$34.000M anuales²¹ y puede usar divisa rusa o china. Es una alternativa al BM y al FMI a favor de inversiones recíprocas de desarrollo pero no de crecimiento. Tiene un acuerdo de reservas de contingencia, para evitar presiones de liquidez, de \$100.000M, de ellos \$41.000M de China y \$5.000M de Sudáfrica.

¹⁹ «Africa's peace high on agenda as Qin begins visit to continent», China Daily, Zhang Yunbi, 12-1-2023

²⁰ china-index.io

²¹ ndb.int

Sudáfrica es un gran mercado emergente de alto riesgo

El 22 de diciembre de 2022 se celebró el US-Africa Leaders Summit (ALS)²². Ocho años después del anterior y único, que se realizó con el presidente Obama. Este ha sido con un planteamiento menos optimista del anterior debido al retroceso político y económico por la inflación en alza, la crisis de la deuda en muchos países africanos, la competencia estratégica entre EEUU y China y la guerra en Ucrania. En este escenario las potencias grandes y medianas tienen interés por sus posibilidades de crecimiento económico y su poder de voto en la ONU y foros internacionales. Este ALS es uno de los once existentes. Es un formato cada vez más frecuente durante la última década. Destacan, en número, los ALS con China o Japón. EEUU ha comprometido \$55.000M pero poco antes China comprometió \$40.000M y Japón \$30.000M. En el ALS con EEUU hubo 46 jefes de estado africanos, en el último ALS con China hubo 51. No hubo encuentros bilaterales con el presidente de EEUU pero son numerosos los que se realizan con el presidente chino durante el ALS con China. También son importantes los ALS realizados con Francia y algo menos los que se realizan con Alemania, Reino Unido, Turquía, Egipto o Rusia.

EEUU considera que el ALS tuvo éxito debido a la amplia participación pública americana, al apoyo a la participación africana en la gobernanza global (escaño permanente africano en el CSNU o pertenencia de la UA en el G20), el importante compromiso económico enfocado a las prioridades de EEUU y África, el paso de la etapa de ayuda a la de inversiones comerciales, y el apoyo a iniciativas africanas como la Agenda 2063 o el Digital Transformation with África. Habrá que ver cómo se lleva a la práctica y cómo funciona el capital privado americano, las tecnologías avanzadas y el soft power que incluye a la diáspora africana.

Otro tema que preocupa a EEUU es la transformación digital de África²³. Hay una transformación que establecerá las economías y sociedades africanas durante decenios, pero 800.000. Durante el último par de años ha habido golpes de estado militares en Chad, Sudán, Guinea, Mali, Burkina Faso (dos) y Guinea Bissau (fracasado). Los rechazos occidentales a este tipo de planteamiento político o militar no tienen aceptación.

²² US-Africa Leaders Summit (ALS), Carnegie Endowment, 22-12-2022. Zainab Usman, Juliette Ovidia, Aline Abayo

²³ How can the US support an Inclusive Digital Transformation in Africa?, Carnegie Endowment, 13-12-2022

Los conflictos armados y la inseguridad creciente han visto sólo un paso positivo en el acuerdo entre el gobierno de Etiopía y el Frente Popular para la Liberación de Tigray (TPFL)²⁴. 1.000 de africanos están off-line hoy en día y, entre ellos, millones de jóvenes que liderarán el futuro hacia la economía digital. La «US Strategy toward Sub-Saharan Africa» de la administración Biden establece un plan para fortalecer el vínculo económico con África y de ello se ocupó el citado ALS.

El presidente Biden prevé visitar África en 2023 para revitalizar el peso de EEUU y hacer frente al auge chino y ruso²⁵. En la estrategia del presidente Trump en África ya se tenía en cuenta la necesidad de contrarrestar a China, ahora también ha empezado una importante presencia rusa.

SS el Papa visitó la RDC y Sudán del Sur en febrero²⁶. África será el centro de la Iglesia Católica en el futuro, es allí donde más crece la población católica. Criticó el colonialismo político y el colonialismo económico que lo ha sustituido. Hizo una crítica de fondo a la muy arraigada corrupción. Puede señalarse que según la lista de Transparency International²⁷ África no queda bien. Entre los diez países más corruptos están Burundi, Guinea Ecuatorial, Libia, Sudán del Sur y Somalia. La mayoría de países africanos están mal situados en la lista excepto Botswana y Cabo Verde que ocupan el puesto 35 (el menos corrupto es el 1) igual que España o Seychelles, que está mejor.

Turquía es quien tiene el mayor número de conexiones aéreas directas con África donde también quiere actuar como se vió en Libia. Israel busca amigos y difunde su tecnología y atrajo a Marruecos y Sudán a los Acuerdos Abraham.

Demografía

Se piensa que hay una situación complicada y que puede tener repercusiones en la inmigración ilegal a Europa para escapar del hambre, la guerra o la pobreza. Naciones Unidas considera que hay 1.200 millones de personas en África y que en 2100 serían 3.400 millones, sin embargo nuevos datos sugieren que el número de nacimientos se

²⁴ Crisiswatch Digest, Marzo 2023

²⁵ Idoia Noain, El Periódico de Catalunya, 6-3-2023

²⁶ «A rejuvenated Pope Francis revels in Congo's energy», The Washington Post, Chico Harlan, 3-2-2023

²⁷ transparency.org

reduce con más rapidez que la esperada²⁸. Esto tendría un impacto fuerte en la población africana en 2100 y facilitaría el desarrollo económico del continente. Podría suceder lo que pasó en Asia oriental²⁹. Las cifras de Naciones Unidas tienen autoridad y ya consideran que Nigeria, con 213 millones de personas hoy llegará, en 2060, a 429 millones (100 millones menos que lo que se preveía hace poco tiempo) y en 2100 llegaría a 550 millones (350 millones menos). USAID también destaca la bajada en la tasa de fertilidad. En otros países africanos (Mali, Senegal, Etiopía, Gambia, Ghana, Kenia...) sucede lo mismo en lo que parece ser una transición demográfica. En todo caso la densidad de población en África, 48 habitantes por km² es muy inferior a la británica (277), la japonesa (346) o la coreana (531). A veces hay dudas, en un sentido u otro, sobre la precisión de las cifras. Después de Nigeria³⁰ vienen Etiopía (120 millones), Egipto (109 millones), RDC (96 millones), Sudáfrica (59 millones), Kenia (53 millones), Uganda (46 millones), Sudán (45,5 millones), Argelia (44 millones), Marruecos (37 millones) y Angola (34,5 millones)³¹.



²⁸ The Economist, 5-4-2023

²⁹ Johns Hopkins University, Jose Rimón II

³⁰ data.worldbank.org

³¹ The Economist, 5-4-2023

Todo ello puede favorecer el cumplimiento de las muchas necesidades inmediatas de África³². Una población menos numerosa y más joven podría trabajar mejor en la recuperación económica y el crecimiento, la seguridad alimentaria, la educación para el futuro, la sanidad para todos, la desigualdad de la mujer, el cambio climático y la nueva agenda urbana.

Situación económica

En primavera el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) empiezan sus Spring Meetings³³. El FMI prevé, en su World Economic Outlook, un crecimiento global mundial del 2,8% en 2023, que en África será del 3,6%, más bajo que en China e India, pero superior a UE, EEUU e Iberoamérica. Durante dos decenios la mayor parte de programas financieros del BM se han concentrado en África, como el 83% de lo presupuestado por la Agencia Internacional de Desarrollo (IDA)³⁴. El desarrollo en África ha tenido la impronta del BM. La mitad de países africanos tiene graves problemas de deuda pública, de la que un 44% pertenece a acreedores privados. El gran aumento de la deuda puede crear situaciones insostenibles si aumentan los tipos de interés y ya lo están haciendo.

Continúan los esfuerzos para establecer acuerdos de integración económica o financiera como el Africa Continental Free Trade Area (ACFTA). Hay interesantes proyectos energéticos de oleoductos (Níger, Benin) y gasoductos (Tanzania, Kenia, Mozambique) que avanzan y la Presa del Renacimiento de Etiopía ha empezado su producción hidroeléctrica y debe terminar su llenado en 2027. La nueva planta de fertilizantes de Nigeria es digna de mención. La energía verde también avanza.

El modelo de desarrollo económico africano desde hace decenios se ha basado³⁵, para los países de renta baja y media, en incentivar el crecimiento adoptando un modelo económico de exportaciones con fuertes inversiones en infraestructuras y la construcción de una capacidad doméstica de manufacturas. No ha tenido todo el éxito esperado. Hay

³² 'Top Priorities for the Continent in 2023. Foresight Africa, Africa Growth Initiative at Brookings, Aloysius Uche Ordu (editor)

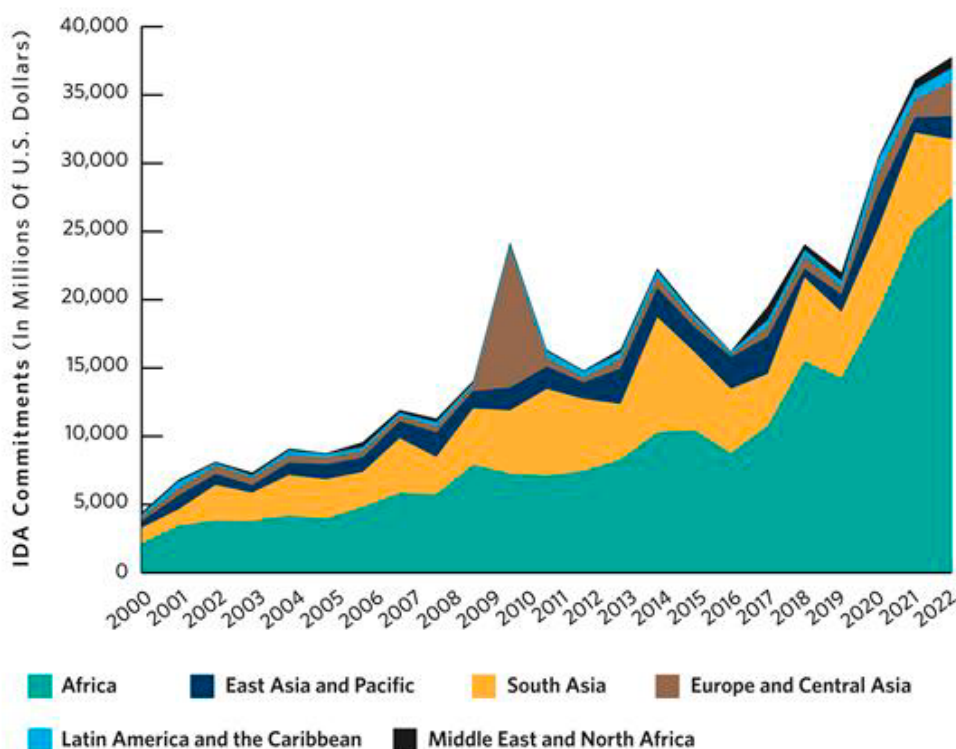
³³ Africa Program, Carnegie Endowment, 13-4-2003, Zainab Usman

³⁴ Carnegie Endowment for International Peace

³⁵ David Ndi, «Africa's Infrastructure-Led Growth Experiment Is Faltering. It Is Time to Focus on Agriculture.», Carnegie Endowment, 12-2023

diversas razones para ello, como que los países africanos que han hecho grandes inversiones en infraestructura siguen comprando a países asiáticos, como Bangladesh, productos textiles sin fijarse en la calidad. El modelo asiático de exportación tenía mucha fuerza de trabajo con salarios bajos pero los salarios en África son más altos que los de otros países con el mismo nivel de desarrollo. Últimamente se piensa que África debería fijarse en el modelo de Iberoamérica con abundancia de tierra más que de bajos salarios. Mejorar la productividad agrícola da mayores ganancias económicas, sobre todo si se busca la de pequeños terratenientes con mejoras que no son muy costosas. Su aumento de productividad tiene mucho impacto.

Africa Receives the Largest Share of World Bank IDA Commitments, 2000-2022



Source: Carnegie Africa analysis from World Bank Annual Reports and Financial Statements for FY 2000-2022 <https://openknowledge.worldbank.org/collections/19c6a992-5293-5a25-8d7e-557f668e3954>

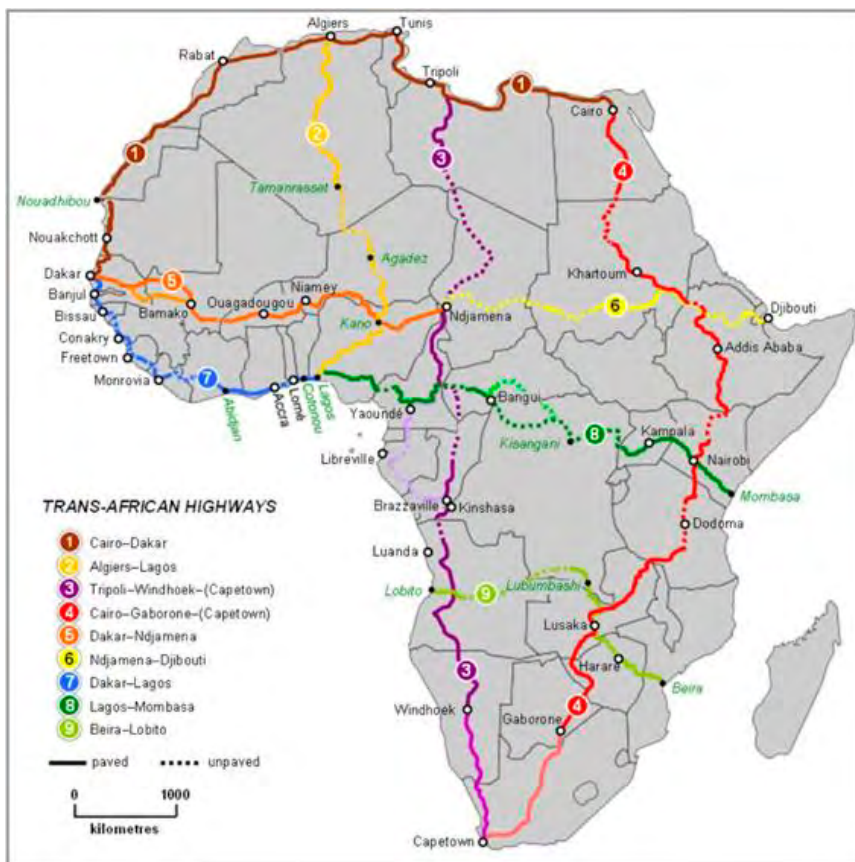


Note: "Africa" here refers to the "Sub-Saharan Africa" regional classification used by the World Bank Group, comprised of 48 countries south of the Sahara and excluding the five countries in North Africa and Djibouti.

En general se considera que la infraestructura inadecuada es el principal obstáculo al crecimiento económico en los países de renta baja. De ahí que en el Partnership for Global Infrastructure Investment (PGII), aprobado en la Cumbre del G7 de 2022, se anunciaran múltiples iniciativas de financiación para proyectos de infraestructura global. El PGII propone conseguir \$600.000 hasta 2027 para inversiones en infraestructura global. En sentido parecido funcionan la China's Belt and Road Initiative y la EU Global Gateway.

Siguen las inversiones para grandes proyectos de infraestructura como ferrocarriles, centrales eléctricas, aeropuertos, puertos, autopistas y puentes. Estos proyectos, sin duda necesarios, no producen un gran crecimiento. La gran época de crecimiento entre los 1995 y 2010 se ha desinflado y la presión de la deuda pública es muy fuerte.

Es fundamental saber por qué no se ha conseguido el crecimiento esperado y por qué ese modelo ha producido una deuda demasiado grande para las finanzas públicas africanas.



La dificultad para el crecimiento económico está en la poca productividad agrícola. La agricultura africana está dominada por pequeñas explotaciones. La agricultura de pequeños propietarios es muy diversa. Hay productos agrícolas competitivos y que traen una relativa riqueza, hay granjeros con tierras ricas pero pobres en capital y que están en la casi subsistencia y forman el grueso de los pobres del continente. Es en este grupo donde está la mayor posibilidad de provocar el crecimiento económico.

Una transformación de la agricultura africana más pobre es fundamental. Esto lo conocen los dirigentes políticos africanos desde siempre pero no han tenido proyectos concretos.

Utilizar una parte de la financiación para infraestructuras sería suficiente. El problema de la crisis de la deuda dificulta el cambio de paradigma hacia lo agrícola. El FMI ha aprobado bailouts para 21 países africanos. Ello requiere compromisos de consolidación fiscal con reducción de déficit, límites para solicitar préstamos no concesionales y recortes en gastos públicos no esenciales.

Hasta ahora los prestamistas extranjeros quieren bonos soberanos y proyectos en infraestructura sin riesgos. Una transformación agrícola requiere bienes públicos, investigación, consultoría, desarrollo institucional y corregir los fallos en mercados.

El cambio climático tiene sus consecuencias económicas. Según se enfoque África puede conseguir empleos, productividad y prosperidad compartida con EEUU y UE particularmente.

Podemos fijarnos en las consecuencias en Mauritania, como ejemplo³⁶. El FMI considera que la mejora del acceso a la sanidad y a la electricidad pueden ser útiles para reducir el daño al crecimiento que provocan los desastres climáticos. Estos desastres van siendo más frecuentes y severos en Mauritania y producen degradación de la tierra e infraestructuras, stress hídrico e inseguridad alimentaria. Tras la sequía de 2021 el 20% de la población tuvo inseguridad alimentaria aguda, algo que nunca había sucedido.

³⁶ IMF Country Focus, How Mauritania can reduce the Impact of Climate Disasters on its Economy, Anta Ndoye, Jarin Tasnim Nashin, Onur Olzu and Eric M. Pondi, 14-2-2023

Guerras internas

El International Crisis Group hace una lista, al final de cada año, de los diez conflictos mayores que existirán al año siguiente. Entre esos diez para 2023³⁷ hay tres en África: Etiopía, Centroáfrica y Sahel. Como suele suceder con estas predicciones al cabo de pocos meses las situaciones cambian y no estaba tan previsto el de Sudán.

El Council of Foreign Relations³⁸ señala que en 2023 habrá diversos conflictos en África aunque con un impacto bajo (otros conflictos fuera de África tienen impacto medio o alto). Estos conflictos son en Libia (consecuencia de un fracaso en las elecciones), Somalia (sequía y al Shabab), Sahel (derivado del cambio climático y crisis humanitaria en Burkina Faso, Níger y Mali), RDC (rebelión contra el estado), Sudán, Etiopía (de nuevo en Tigray) y Mozambique (norte).

Human Rights Watch considera que la regresión de la democracia en el mundo y en África continúa y es motivo de conflicto³⁹, pero hay algunas luces al final del túnel con la multiplicación de manifestaciones y protestas en defensa de la libertad. Sudán y Uganda han destacado en África es ese sentido pero la democracia sudanesa acaba de empezar una etapa difícil. Human Rights Watch considera complejos los conflictos de Libia, Sahel, Sahara y Etiopía.

Foreign Affairs añade en sus predicciones de conflicto otros: el del triángulo Burkina Faso-Mali-Níger; Somalia; el régimen militar sudanés tras muchos meses de represión, disturbios sociales y violencia; la creciente tensión entre Argelia y Marruecos y la tensión de Etiopía con Sudán por los territorios en disputa y la Gran Presa del Renacimiento en el Nilo.

En el Panorama Geopolítico de los conflictos en 2022, publicado por el IEEEE, se describe la evolución inquietante de varios conflictos como son los de Sudán del Sur (Ignacio Fuente Cobo), Cabo Delgado en Mozambique (Juan Alberto Mora Tebas), Centroáfrica (Blanca Palacín de Inza) o Nigeria (Oscar Garrido Guijarro), también se refiere al Sahel, que avanza hacia un preocupante deterioro de la gobernanza o a que las perspectivas de acuerdo en Libia no acaban de cuajar.

³⁷ Ten conflicts to watch in 2023, International Crisis Group, diciembre 2022

³⁸ «Preventive Priorities Survey 2023», Center for Preventive Action, Council of Foreign Relations, 4-1-2023

³⁹ Kenneth Roth, director ejecutivo de Human Rights Watch

Recientemente se ha reproducido el conflicto en Sudán. Hace unos meses⁴⁰ se hablaba de la necesidad de volver a una transición en peligro, tras la firma de un acuerdo entre los militares y una coalición de actores políticos civiles. Se trataba de restablecer un gobierno civil tras decenios de autoritarismo. No había garantía de progreso. Los militares debían pasar el poder a un gobierno civil por primera vez después del golpe de estado de octubre de 2021. No todo el mundo político civil estaba de acuerdo ya que muchos se sienten excluidos. Si no hay legitimidad política la vuelta al poder de los militares sería inevitable. Los retos debido a la lamentable situación económica y a los desacuerdos son grandes, la necesidad de apoyo del exterior es fundamental.

Había indicios del deterioro de la situación ya en febrero⁴¹ cuando cientos de rebeldes pasaron a Centroáfrica desde Sudán y se instaló el temor a que hubiera combates intensos y desestabilización regional.

En abril en Sudán comienza un conflicto no esperado entre el Ejército (general Burhan) y las Fuerzas de Apoyo Rápido⁴² (general Hemedti). La inestabilidad en el país se mantiene desde que el islamista Omar al Bashir pierde el poder en 2019, tras detentarlo durante treinta años. La Primavera Árabe empezó. En 2021 se produce un golpe de estado apoyado por los generales Burhan y Hemedti que terminan con el proceso democratizador empezado con la caída del gobierno islamista. Burhan es el presidente de la República y Hemedti, el vicepresidente de la República. Pronto empezó la tensión entre ellos y la falta de acuerdo para que las Fuerzas de Apoyo Rápido se integraran en el Ejército del Sudán ha sido decisiva.

En el conflicto se observa la presencia del Grupo Wagner ruso que tiene intereses en las minas de oro sudanesas. Parece que el Grupo Wagner también explota minas de oro, diamantes y metales raros en Centroáfrica y Mali. El Grupo Wagner empezó a trabajar con el Ejército del Sudán y ahora lo hace con las Fuerzas de Apoyo Rápido. Los beneficios de la explotación de las minas de oro servirían para la guerra en Ucrania y esto sería un objetivo fundamental confirmado por la UE. El Grupo Wagner llegó al Sudán en 2017 cuando el islamista al Bashir buscó el apoyo del presidente Putin. Al Bashir propuso que Rusia entrara en África a través del Sudán y a cambio del apoyo ruso ofreció

⁴⁰ Watch List enero 2023, International Crisis Group

⁴¹ International Crisis Group

⁴² «Las claves para entender lo que está pasando en Sudán», Miguel Pérez Pichel, El Debate, 21-4-2023

las minas de oro⁴³ que empezaron a ser explotadas por una empresa rusa del Grupo Wagner. El Grupo Wagner realiza actividades análogas en Centroáfrica⁴⁴.

El general Hemedti empezó a organizar su grupo de combatientes cuando la guerra de Darfur (donde fallecieron 300.000 personas y 2.700.000 fueron desplazadas) que protegieron después a Omar al Bashir y acudieron a Yemen o Chad a luchar⁴⁵. Ambos generales no quieren un gobierno civil fuerte que les haga rendir cuentas y perder su poder económico. El general Burhan tiene toda la estructura de las Fuerzas Armadas pero el general Hemedti tiene tropas experimentadas en combate. El general Burhan cuenta con apoyo de Egipto y el general Hemedti con apoyos en el Golfo y Rusia. Los Hermanos Musulmanes estarían apoyando al Ejército para volver al poder⁴⁶. Gane quien gane puede tener en frente al pueblo sudanés.

No hay que olvidar que la última vez en que un presidente militar y su vicepresidente combatieron entre sí, en África oriental, hubo 400.000 fallecidos⁴⁷. Fue en Sudán del Sur cuyos rivales militares tenían experiencia en Darfur. La UA ha advertido que el conflicto puede ampliarse y amenazar la seguridad de toda la región.

Una guerra civil podría desmontar Sudán, que ya perdió el Sudán del Sur, y favorecer la expansión de milicias y miniestados controlados por terroristas. Egipto puede encontrarse con graves problemas si llegan refugiados sudaneses a su territorio y la Presa del Renacimiento podría verse afectada. Egipto necesita, en este ámbito, a un Sudán fuerte para poder ser firme ante Etiopía⁴⁸.

Sudán firmó los Acuerdos de Abraham, en enero de 2021, aunque sólo en su parte declarativa. A cambio Sudán fue retirado de la lista de EEUU de estados que apoyan el terrorismo y recibió apoyo financiero. Antes del acuerdo entre Arabia e Irán el ministro de AAEE israelí visitó Sudán y declaró que en 2023 Sudán e Israel firmarán un tratado de paz.

Hay otros conflictos. En Sudán del Sur las enormes inundaciones provocan enfrentamientos entre ganaderos y agricultores⁴⁹. Los conflictos tribales perduran y

⁴³ «Las claves para entender lo que está pasando en Sudán», Miguel Pérez Pichel, El Debate, 21-4-2023

⁴⁴ «El laboratorio africano del Grupo Wagner», Oscar Gutiérrez, El País, 24-3-2023

⁴⁵ Xavier Aldekoa, La Vanguardia, 20-4-2023

⁴⁶ Tareq al-Sheikh, al Quds al Araby, 17-4-2023

⁴⁷ Andrés Shipani, Financial Times, 18-4-2023

⁴⁸ Taqadum al-Khatib, al Quds al Araby, 20-2-2023

⁴⁹ Simon Maina, AFP, Sud Ouest, 9-4-2023

en su reciente visita SS el Papa y el arzobispo de Canterbury apoyaron el proceso de paz y de reconciliación. Su economía centrada en la riqueza petrolífera ha llevado a la pobreza y el subdesarrollo. La tensión que producía el reparto de esta riqueza dentro de Sudán llevó a la independencia de Sudán del Sur en 2011 pero no se ha conseguido construir un estado moderno debido a la corrupción y a la violencia y a la falta de cualquier proyecto nacional. La falta de una demarcación fronteriza clara con Sudán puede producir más enfrentamientos bélicos.

En Etiopía el proceso de paz entre el gobierno y el Frente Popular para la Liberación de Tigray (TPLF) avanza con entregas de armamento pesado y evacuación de territorios tras un acuerdo con el TPFL^{50 51}.

En Somalia continua el conflicto con Al Shabbab⁵². Destacan los esfuerzos de la UE para lograr la paz en el Cuerno de África⁵³. La UE actúa mediante la asistencia humanitaria, la ayuda al desarrollo y la paz. En esta región apoya las operaciones de mantenimiento de la paz de la UA y ejerce soft power⁵⁴.

Centroáfrica ha estado en guerra, guerra no informada, desde su independencia. Su conflicto es por recursos naturales, por injerencias extranjeras, por diferencias religiosas o por cuestiones sociales. Su irrelevancia internacional no la hace un estado olvidado, está apartándose de Francia y acercándose a Rusia a través de los intereses mineros del Grupo Wagner. Su curiosa adopción del bitcoin como moneda oficial, a pesar de la escasa implantación de internet, da que pensar. No será el único caso y es obvio que hay intentos de crear un sistema financiero internacional al margen del \$ y de las sanciones a Rusia, Irán u otros.

Nigeria, que es el país más poblado de África tiene una proliferación de conflictos no estatales en su territorio, que continúa en 2023. Los grupos en conflicto son jihadistas (Daesh y Boko Haram), bandidos o nómadas enfrentados a agricultores y todos ellos en contra de las autoridades y sus fuerzas armadas o de seguridad. En la lucha contra el jihadismo colabora la Multinational Joint Task Force (MNJTF) con tropas de los vecinos Camerún, Chad y Níger además de Nigeria. Nigeria tiene el primer PIB de África y va

⁵⁰ Crisiswatch Digest, Marzo 2023

⁵¹ Carnegie Endowment, 14-2-2023

⁵² Carnegie Endowment, 14-2-2023

⁵³ Crisiswatch Digest, marzo 2023

⁵⁴ Ana Carina Franco y Mohamed Husein Gaas, Raad Policy Brief 2-2023, Raad Peace Research Institute

camino de ser el tercer país del mundo en población tras China e India. Su vocación de liderazgo en África se entremezcla con el rechazo al colonialismo que ha vuelto a aparecer intensamente. Tiene grandes reservas de oro y gas. La lucha por el acceso a la tierra en un país tan poblado seguirá siendo fuente de graves conflictos.

La evolución de la región del Sahel preocupa en España y la UE por las consecuencias que puede tener en el auge del jihadismo o las migraciones y también por la proximidad geográfica. Destaca la presencia española en Mali, como señala el Ministerio de Defensa literalmente: «El Consejo de Ministros del 20 de diciembre de 2022 ha prorrogado hasta el 31 de diciembre de 2023 la participación de unidades y observadores militares españoles en operaciones de mantenimiento de la paz en el marco de la ONU, la OTAN y la UE».

España está presente en todas las misiones militares que la Unión Europea desarrolla en el continente africano, con despliegues en Malí, República Centroafricana, Somalia y Senegal, así como en la 'Operación Atalanta' que trata de impedir la piratería en el Océano Índico.

EUTM-Mali, la misión de la UE ayuda al Ejército maliense a mejorar sus capacidades militares, para que pueda recuperar la integridad territorial del país.

Actualmente, la contribución española a esta misión es de, aproximadamente, unos 500 militares. España es el máximo contribuyente de fuerzas (24%).

El despliegue de las Fuerzas Armadas españolas en Malí para la misión de adiestramiento de la Unión Europea se refuerza con el envío de tres helicópteros, aunque el número total de efectivos se mantiene.

Tras un proceso de examen estratégico, el Consejo de la UE decidió prorrogar el mandato de la Misión de Formación de la Unión Europea en Malí hasta el 18 de mayo de 2024»⁵⁵.

El interés español en el Sahel también existe en la formación de miembros de las fuerzas de seguridad locales para la lucha antiterrorista. La Guardia Civil, que lleva su modelo de los Grupos de ha iniciado la tercera ronda de formación en Níger⁵⁶ para los gendarmes

⁵⁵ defensa.gob.es/misiones/en_exterior/actuales/listado/eutm-mali.html

⁵⁶ Mario Saavedra, El País, 12-1-2023

que combaten el jihadismo que se centra en el sur donde hay presencia de Al Qaida y Daesh. El Fondo Fiduciario de Emergencia para África (EUTF) financia estos programas para formar los Grupos de Acción Rápida, Vigilancia e Intervención (GAR-SI). El proyecto lo lidera la Guardia Civil y en él participan la Gendarmería francesa, los Carabinieri italianos y la Guardia Republicana portuguesa, que son fuerzas de seguridad que también tienen carácter militar y que colaboran en muchos proyectos europeos e internacionales. El proyecto cubre todo el G 5 (Níger, Mali, Mauritania, Burkina Faso y Chad) formado por países con una gran amenaza de seguridad y con gran peligro de desestabilización. Los conflictos internos existen allí desde hace años y también las intervenciones extranjeras. Recientemente el ministro español de AAEE viajó a Níger y señaló que el modelo de la Guardia Civil es clave en la lucha contra el tráfico de personas, los tráficos ilícitos, el terrorismo y el jihadismo. Se reunió con el presidente de la República y aseguró el compromiso español de continuar. El respeto al derecho humanitario también es una enseñanza fundamental.

España pidió, en la Cumbre de la OTAN en Madrid, que se incluyera el flanco sur en las prioridades de seguridad de la Alianza.

El conflicto dentro de Mozambique lo provoca la insurgencia islamista de al Shabab (no relacionado con el grupo del mismo nombre en Somalia) que empezó hace media docena de años. Se centra en el norte en Cabo Delgado y ha provocado la muerte de 4.500 personas y desplazamiento de más de un millón. Las tropas de Ruanda y otros países de la región combaten a los jihadistas, pero la violencia continúa aunque sin tanta intensidad. Es un peligro para Mozambique y los países de la región. Daesh ha reconocido el territorio ocupado por al Shabab como una de sus provincias.

Los acontecimientos en Túnez reflejan un conflicto interno que está suprimiendo la Primavera Árabe en el país donde tuvo más éxito y que se convirtió en un ejemplo a seguir. El posible fracaso de la Primavera Árabe en Túnez es un mal ejemplo en el mundo árabe, el establecimiento de un sistema poco respetuoso con el ordenamiento constitucional y con muy visibles aspectos autoritarios se encuadra en el auge de esos planteamientos en África y en el mundo en general. Rusia y China nunca están muy lejos de ello.

La detención domiciliaria del presidente del Parlamento y dirigente islamista Ghanouchi es muy simbólica dada la influencia que él tuvo en el movimiento de los Hermanos Musulmanes y parece que busca dejar fuera de la actividad política legal al islamismo como ya sucedió en Egipto.

La detención de Ghanouchi tiene tres consecuencias⁵⁷ que habrá que tener en cuenta. En primer lugar reducirá las posibilidades de un diálogo político para encontrar una solución al bloqueo tunecino. Las organizaciones de la sociedad civil, dirigidas por el sindicato UGTT, trabajan en una Iniciativa de Diálogo Nacional para resolver la crisis política. La UGTT ha señalado que en breve se presentará la iniciativa al presidente Saied y se hará pública. El presidente argelino Tebboune, que tiene buena relación con Saied, ha señalado que Argelia apoyará la iniciativa. Saied rechaza el diálogo y considera que sólo debería producirse con un nuevo parlamento, lo que significa excluir a los partidos que se han opuesto a su toma del poder. La detención de Ganouchi termina con cualquier posibilidad de diálogo y demuestra el poco deseo de compromiso de Saied. Es posible que se produzca una escalada que incluya la detención de más figuras políticas, la prohibición de Ennahda (el partido político islamista) y mayor represión a la sociedad civil. En segundo lugar la detención hace más fuerte el bloqueo político tunecino en un momento de gran crisis económica y financiera. Túnez ha estado negociando un programa de reforma con el FMI desde hace un par de años. Sin un acuerdo con el FMI o alguna forma de bailout Túnez hará default con su deuda dentro de poco, pero Saied ha dicho que rechaza el dictado del FMI, sin proponer alternativa, lo que pone en riesgo las negociaciones. La detención de Ganouchi permite a Saied culpar a otros de los problemas en Túnez como ya culpó a la clase política de mal gobierno económico, pero puede afectar a la estabilidad política. Ello tensaría la situación social y pondría en peligro el cumplimiento de un paquete de reformas. En tercer lugar la detención de Ganouchi es una señal a otros movimientos islamistas que las propuestas del islam político son imposibles de cumplir y que la estrategia de integrarse en los sistemas políticos pueden terminar en un completo fracaso. El liderazgo de Ganouchi siempre se hizo con una gran flexibilidad, fue capaz de trabajar con los secularistas y gestionar una transición

⁵⁷ Hamza Meddeb, Carnegie Endowment, 18-4-2023

democrática que fue elogiada por la comunidad internacional. Lo que le suceda personalmente vinculará al islamismo en la región para bien o para mal.

La tensión entre Marruecos y Argelia por diferencias fronterizas y el Sahara han reaparecido desde hace un par de años. El pacto entre Marruecos y EEUU por el Sahara e Israel no pudo ser aceptado por Argelia. Otras cuestiones que han alimentado la tensión entre ambos han sido la denuncia del vínculo Argel-Teherán por Israel, el apoyo en la ONU de Marruecos al Movimiento para la Autodeterminación de la Kabylia argelina y el descubrimiento de que Marruecos estaba utilizando el programa informático israelí Pegasus para espiar los teléfonos de más de 6.000 dirigentes argelinos. En paralelo hubo un aumento de la tensión, incluso armada, en el Sahara. El proceso de rearme de ambos países es inquietante.

Argelia quiere ser el punto de entrada principal de la entrada de Rusia en África y que se establezca una estrategia amplia entre ambos países. Un punto importante de ella es el rearme argelino y la gran compra de armas a Rusia⁵⁸.

Organismos de integración política y económica

Son una alternativa a los conflictos violentos y a los fracasos económicos y sociales. Hay integración política, económica, lingüística y cultural.

Commonwealth⁵⁹: mantienen amistad y cooperación entre países del antiguo Imperio Británico. Los africanos son (por orden de antigüedad) Sudáfrica, Ghana, Nigeria, Sierra Leona, Tanzania, Uganda, Kenia, Malawi, Zambia, Gambia, Botswana, Lesotho, Mauricio, Eswatini, Seychelles, Namibia, Mozambique, Ruanda, Gabón y Togo. Estos dos últimos entraron en 2022 sin haber sido parte del Imperio Británico, Mozambique y Ruanda tampoco lo fueron.

En la Organización Internacional de la Francofonía⁶⁰, que se ocupa especialmente de cuestiones culturales y de cooperación, están Benín, Burkina Faso, Burundi, Cabo Verde, Camerún, Centroáfrica, Chad, Comoras, Congo, RDC, Costa de Marfil, Egipto, Gabón, Guinea, Guinea Bissau, Guinea Ecuatorial, Madagascar, Mali, Marruecos,

⁵⁸ «¿Qué espera Argelia del realineamiento geopolítico?», Jorge Cachinero, El Economista, 17-4-2023

⁵⁹ thecommonwealth.org

⁶⁰ francophonie.org

Mauricio, Mauritania, Níger, Ruanda, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Seychelles, Togo, Túnez y Yibuti.

La Lusofonía (Comunidad de Países de Lengua Portuguesa)⁶¹ es el conjunto de países cuya lengua oficial es el portugués, a ella pertenecen Cabo Verde, Guinea Bissau, Guinea Ecuatorial, Santo Tomé y Príncipe, Angola y Mozambique.

Vemos que Guinea Ecuatorial pertenece a la Francofonía y la Lusofonía, pero también es el único miembro africano de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura⁶².

Pertenecen a la Liga de Estados Árabes⁶³, por orden de antigüedad, Egipto, Libia, Sudán, Marruecos, Túnez, Argelia, Mauritania, Somalia, Yibuti y Comoras.

Los 55 estados africanos son miembros de la Unión Africana⁶⁴ que incluye a la República Árabe Saharaui Democrática (RASD).

Hay bloques de integración económica como la Comunidad Africana Oriental (CAO/EAC), la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO/ECOWAS), la Comunidad Económica de los Estados de África Central (CEEAC/ECCAS), el Mercado Común de África Oriental y Austral (COMESA) o la Comunidad de Desarrollo de África Austral (SADC). Se trabaja para conseguir la entrada en vigor del African Continental Free Trade Area (ACFTA). Hay mucho por avanzar aún.

La UMA (Marruecos, Argelia, Túnez, Libia y Mauritania) parece el esqueleto de una organización que nunca funcionó⁶⁵. Las tensiones entre sus miembros siempre han sido preponderantes y el Sahara occidental ha provocado fuertes divisiones.

Diversos estados africanos pertenecen a la Organización de Cooperación Islámica⁶⁶, son Argelia, Uganda, Benín, Burkina Faso, Chad, Togo, Túnez, Yibuti, Senegal, Sudán, Sierra Leona, Somalia, Gabón, Gambia, Guinea, Guinea Bissau, Comoras, Camerún,

⁶¹ cplp.org

⁶² oei.int

⁶³ lasportal.org

⁶⁴ au.int

⁶⁵ Al-Mahdi Mabrouk, al Quds al Arabi, 3-2-2023

⁶⁶ oic-oci.org

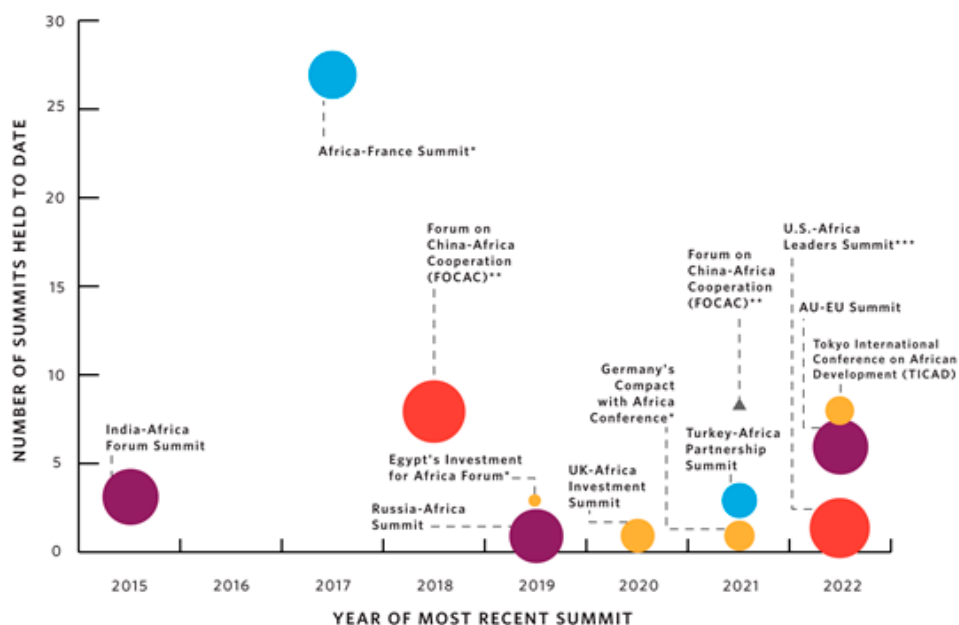
Costa de Marfil, Libia, Mali, Egipto, Marruecos, Mauritania, Mozambique, Níger y Nigeria, lo que refleja la expansión del islam en África, más allá del mundo árabe.

Las reuniones en la cumbre de dirigentes africanos han sido numerosas en los últimos años con países no africanos particularmente interesados en África. El cuadro del Carnegie Endowment describe este proceso:

Attendance of "Africa+1" Summits by African Leaders, December 2022

NUMBER OF AFRICAN LEADER ATTENDEES

1-15 16-30 31-45 45-60 ▲ Ministerial level meeting only



SOURCE: Carnegie Africa Program's analysis based on government and the African Union websites, and various news sources. First published December 6, 2021. Updated December 2022.



NOTE: *Estimated attendance numbers.

**The 2021 edition of the FOCAC was held at the ministerial level. The 2018 FOCAC is also shown since it was the last time African head of state/government were in attendance.

***The Chairperson of the African Union Commission also attended the 2022 U.S.-Africa Leaders Summit.

Refugiados y migrantes⁶⁷

Desde hace años, especialmente desde el año 2015, año en el que empezó a llegar a la Unión Europea un flujo de personas refugiadas desde Oriente Próximo, escuchamos

⁶⁷ Este capítulo ha sido redactado por Nuria Ferré Trad, Doctora en Derecho por la U.P. de Comillas

hablar de «crisis de refugiados». Sin embargo, podemos decir que esta expresión plantea ciertos interrogantes: ¿Crisis para quién? ¿Crisis dónde?

La mayoría de personas refugiadas a nivel mundial permanecen asentados en los países limítrofes a su país de origen⁶⁸. Los países principales emisores de personas refugiadas no se encuentran situados en la Unión Europea. Un ejemplo de ello lo podemos ver en el continente africano, donde varias de sus regiones son arrasadas por guerras y conflictos desde hace décadas, convirtiéndolas así en países emisores de personas refugiadas. Pero conviene preguntarse qué ocurre con estas personas refugiadas y si efectivamente logran alcanzar un lugar seguro donde poder rehacer su vida en condiciones de dignidad. Es más, ante los discursos que dominan el espacio público en los últimos años, convendría preguntarse si la mayoría de estas personas alcanzan territorio europeo. Además, en el caso de África, la mayoría de estas personas refugiadas permanecen en el continente africano, pese a que las condiciones de seguridad no sean las óptimas⁶⁹, tal y como muestran los datos de organismos como ILO o IOM que reflejan que un 80% de la migración africana permanece en el propio continente⁷⁰.

Según datos de ACNUR, a finales del año 2021, la cifra de personas refugiadas en todo el continente africano ascendía a 6,9 millones⁷¹. Por otro lado, Uganda fue el tercer país a nivel mundial que acogía a más personas forzosamente desplazadas en el año 2021, la mayoría de ellas provenían de Sudán del Sur (63%) y República Democrática del Congo (29%). A finales de ese mismo año 2021, Sudán del Sur fue el cuarto país de origen emisor de refugiados a nivel mundial. La mayoría de ellos fueron acogidos por los países vecinos: Uganda, Sudán, Etiopía y Kenia. Es más, resulta interesante destacar que un quinto de todas las personas refugiadas a nivel mundial a finales de 2021 estaban acogidas en la región del Este y Cuerno de África y en Grandes Lagos (Uganda acogiendo a 1,5 millones, Sudán a 1,1 millones y Etiopía a más de 800.000)⁷².

⁶⁸ En concreto un 69% según los últimos datos de ACNUR: <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/>

⁶⁹ <https://www.economist.com/briefing/2021/10/30/many-more-africans-are-migrating-within-africa-than-to-europe>

⁷⁰ <https://www.opendemocracy.net/en/beyond-trafficking-and-slavery/after-migration-crisis-african-responses-eus-agenda/> o <https://www.opendemocracy.net/en/beyond-trafficking-and-slavery/after-migration-crisis-many-faces-african-migration/>

⁷¹ UNHCR – Global Trends. Forced Displacement in 2021, p. 15: <https://www.unhcr.org/media/40152>

⁷² UNHCR – Global Trends. Forced Displacement in 2021. <https://www.unhcr.org/media/40152>

Por otro lado, según los últimos datos publicados por Norwegian Refugee Council (NRC)⁷³, el año 2021 fue el primer año en que las diez crisis más olvidadas a nivel mundial se encontraban todas ellas en el continente africano: República Democrática del Congo (RDC), Burkina Faso, Camerún, Sudán del Sur, Chad, Malí, Sudán, Nigeria, Burundi y Etiopía.

A día de hoy, en el caso de RDC, la cifra de personas refugiadas y solicitantes de asilo asciende a más de 1,3 millones, siendo los tres principales países que las acogen: Uganda (41,1%), Ruanda (18%) y Burundi (7,3%)⁷⁴. Desde hace décadas, este país vive un conflicto civil agravado por la gran existencia de recursos en su territorio y por los desastres medioambientales. A ello hay que añadir la situación de violación generalizada de los derechos humanos así como de extrema pobreza de la gran mayoría de su población. Citando otro ejemplo, en el caso de Sudán, conflicto que se ha recrudecido durante las últimas semanas, quizá lo más alarmante sea la cifra de más 3,7 millones de personas desplazadas internamente⁷⁵. En este caso, a las consecuencias del conflicto civil y entre comunidades que se ha intensificado desde hace unas semanas hay que añadir las consecuencias del cambio climático y la situación de crisis económica. Finalmente, citando un último ejemplo, en el caso de Burkina Faso, también es llamativa la cifra de personas internamente desplazadas que asciende a casi 2 millones⁷⁶. Burkina Faso tampoco encuentra estabilidad política, habiendo sido víctima de varios golpes de Estado en los últimos años así como del terrorismo yihadista que asola el norte del país. Además, por su situación geográfica, al ser uno de los países del Sahel, su población también se ve afectada por las condiciones climáticas así como por la situación de pobreza.

Teniendo en cuenta estos tres conflictos que se han tomado como ejemplo, conviene mencionar que en toda la Unión Europea, según Eurostat, a finales de 2022, se registraron tan solo 13.425 solicitudes de asilo de RDC, 5.625 de Sudán y 1.160 de Burkina Faso⁷⁷. Todo ello nos lleva a concluir nuevamente que las crisis de refugiados permanecen en los lugares (y continente, en este caso) de origen.

⁷³ Norwegian Refugee Council publica cada año un reporte de las crisis más olvidadas a nivel mundial.

<https://www.nrc.no/resources/reports/the-worlds-most-neglected-displacement-crises-in-2021/>

⁷⁴ <https://data2.unhcr.org/en/situations/drc>

⁷⁵ <https://data2.unhcr.org/en/situations/sudansituation>

⁷⁶ <https://data2.unhcr.org/en/situations/sahelcrisis/location/8650>

⁷⁷ https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/MIGR_ASYAPPCTZA__custom_6232163/default/table?lang=en

Teniendo en cuenta este contexto, vemos cómo la Unión Europea desde hace décadas ha ido reforzando la dimensión externa de su política migratoria y de asilo. A día de hoy, la dimensión externa de la política de migración y asilo de la Unión Europea, también conocida coloquialmente con el término de «externalización de fronteras», es un elemento indispensable en esta política.

Según CRISP esta «externalización» está formada por aquellas medidas tomadas por los Estados pero llevadas a cabo más allá de sus propias fronteras con el objetivo de impedir la llegada de todas aquellas personas que carecen de una autorización previa de entrada en dichos Estados⁷⁸. Estas medidas, por tanto, dificultan el acceso a territorio seguro para todas las personas que huyen de conflictos y otras causas y que buscan salvar su vida. En este sentido, resulta interesante mencionar que ya en 1904, Mackinder, autor referente en materia de geopolítica, consideró que las fronteras de Europa con África se encontraban mucho más allá del Mediterráneo, estando situadas en el Sahara⁷⁹. Todas estas medidas no son nuevas y tampoco son implementadas únicamente por la Unión Europea o sus Estados miembros. Quizá la novedad radique en que se trata de actuaciones que, por desgracia, se han convertido en la norma y no en la excepción⁸⁰. En el caso de la Unión Europea, la dimensión externa de la política de migración y de asilo ha venido siendo reforzada desde que se aprobase el Acuerdo Schengen en 1985, puesto que desde que las fronteras interiores de la UE fueron abolidas, empezó a fortalecerse el control de las fronteras exteriores.

En este sentido, en cuanto a la relación de la UE con África en materia migratoria y de asilo, podemos citar algunos hitos relevantes. Así, en el año 2006, comenzó el Proceso Rabat por el que se incentivaba la cooperación en materia migratoria y de asilo entre la UE y los países del Norte y Oeste de África. En el año 2014, con el Proceso de Jartum, se fortaleció la cooperación con el Cuerno de África. Y en el año 2015 con el Plan de Acción Conjunto de la Valeta, un marco de cooperación entre la UE y países africanos, especialmente de la zona del Sahel y del lago Chad, se profundizó todavía más en la

⁷⁸ CRISP, J., «Externalization and the erosion of refugee protection», de 25 de noviembre de 2019, disponible en: <https://arts.unimelb.edu.au/school-of-social-and-political-sciences/research/comparative-network-on-refugee-externalisation-policies/blog/externalization-and-the-erosion-of-refugee-protection>

⁷⁹ MACKINDER, H. J., «The geographical pivot of history (1904)», en *The Geographical Journal*, vol. 170, nº 4, 2004.

⁸⁰ MORENO-LAX, V., «Must EU Borders have Doors for Refugees? On the Compatibility of Schengen Visas and Carriers' Sanctions with EU Member States' Obligations to Provide International Protection to Refugees», en *European Journal of Migration and Law*, 10, 2008, p. 323.

gestión de la migración en colaboración con todos estos países. Las medidas implementadas en el marco de todos estos acuerdos buscan, entre otros asuntos, reforzar el control fronterizo y de la gestión migratoria más allá de las propias fronteras de la UE.

Resulta interesante ver cómo en el año 2015, año de la mal llamada «crisis de refugiados», muy pocas personas refugiadas de las que alcanzaron territorio europeo provenían de países de África ya que los países de origen de la mayoría de ellas eran Siria, Irak o Afganistán⁸¹. Pero, pese a que el flujo mayoritario de personas que llegaron entonces a la Unión Europea no provenía del continente africano, 2015 fue el momento en que se convocó la Cumbre de la Valeta, que reunió a los Estados Miembros de la Unión Europea, países africanos y organismos internacionales, y en el que se aprobaron los *EU Emergency Trust Funds* para África. Estas medidas pretendían buscar una cooperación en materia migratoria con el continente africano pero en la práctica también suponen un refuerzo de la dimensión externa de la política de migración y de asilo. Un ejemplo de ello es la actual necesidad de incorporar un enfoque de migración en los programas de cooperación internacional al desarrollo, algo que no se había exigido prácticamente nunca⁸². Este enfoque de migración a menudo busca que los países receptores controlen los flujos migratorios que transitan por sus territorios con un objetivo disuasorio para intentar que las personas no continúen con sus proyectos migratorios. Es así como muchos países africanos han terminado viendo cómo la migración y la cooperación internacional son dos caras de la misma moneda⁸³.

Además, algunos países de tránsito de rutas migratorias tradicionales están ejerciendo controles que antes no realizaban con el objetivo de impedir la salida de personas con posibles necesidades de protección internacional de sus territorios sin garantizar a su vez un acceso para las mismas a sus derechos más básicos. Podemos citar como ejemplo, los acuerdos de colaboración con Libia que tienen el objetivo de proporcionar financiación, formación y material a su guardia costera, permitiendo así que se intercepten personas que huyen en el mar con el objetivo de evitar su llegada a los países

⁸¹ <https://www.opendemocracy.net/en/beyond-trafficking-and-slavery/after-migration-crisis-many-faces-african-migration/>

⁸² <https://www.opendemocracy.net/en/beyond-trafficking-and-slavery/after-migration-crisis-putting-development-service-migration-control/>

⁸³ <https://studies.aljazeera.net/en/analyses/how-and-why-migration-weaponised-relations-between-africa-and-europe>

Europeos mediterráneos, especialmente Italia. Otro ejemplo serían los acuerdos firmados con Ruanda por los que se permite evacuar a personas desde centros de detención libios para que sus solicitudes de protección internacional sean estudiadas allí⁸⁴. Este tipo de medidas plantean varios interrogantes como son, por ejemplo, si existe algún tipo de responsabilidad para los Estados miembros y/o la UE y si dicha responsabilidad se está eludiendo.

Podemos afirmar que la verdadera crisis de refugiados no se encuentra en nuestro continente sino que permanece al otro lado de nuestras fronteras, gracias a la dimensión externa de la política europea de migración y de asilo que viene implementándose desde hace décadas por la Unión Europea y sus Estados miembros. Desde un punto de vista de acceso a la protección internacional todo ello conlleva mayores obstáculos para salvar la vida para todas las personas en situación de movilidad forzada. Además, no es casual que los diez conflictos más olvidados a nivel mundial estén situados en el continente africano.

Surgen así muchos interrogantes desde un punto de vista de protección de los derechos humanos. No queda clara la responsabilidad de la Unión Europea ni las de sus Estados miembros. Tampoco queda claro si en la práctica se aplican los tratados y demás normas vinculantes en materia de protección internacional. Otros interrogantes que deberían seguir intentando resolverse de cara al futuro giran en torno al acceso a la protección de las personas internamente desplazadas, que tal y como se ha visto, son una gran mayoría de la población forzosamente desplazada en el continente africano, o qué ocurrirá, si se siguen frenando los flujos migratorios, con las remesas, que son una importante fuente de ingresos y de inversión para el desarrollo para los países africanos.

Conclusiones

Hemos repasado la situación en África ante el 2023 y vemos la consolidación del discurso anticolonialista, a pesar de que la gran oleada de la descolonización fue en 1960, hace

⁸⁴ ACNUR, Joint Statement: Government of Rwanda, UNHCR and African Union agree to evacuate refugees out of Libya», 10 de septiembre de 2019, en: <https://www.unhcr.org/news/press/2019/9/5d5d1c9a4/joint-statement-government-rwanda-unhcr-african-union-agree-evacuate-refugees.html#:~:text=out%20of%20Libya-.Joint%20Statement%3A%20Government%20of%20Rwanda%2C%20UNHCR%20and%20African%20Union%20agree.evacuate%20refugees%20out%20of%20Libya&text=A%20first%20group%20of%20500.pursue%20solutions%20for%20the%20evacuees.>

más de sesenta años que resultan más que suficientes para consolidar el nuevo sistema político y social. Rusia y China implantan un nuevo colonialismo que aún no produce rechazo. Coincide con una oleada de golpes de estado lamentados sólo por países occidentales. La UE continúa con sus proyectos vinculados a los derechos humanos y la democracia y recibe a millares de migrantes que prefieren venir a Europa que a otros países donde, quizá, no serían recibidos. El vínculo personal y las nacionalizaciones han abierto una vía de colaboración muy estrecha entre la UE y África y España queda incluida en ello.

La relación de España con diversos países africanos y África en general va en aumento y tiene éxito. Nuestra vecindad con África hace fundamental la relación con el continente.

La demografía y la situación económica, relacionadas entre sí, plantean esperanzas y los próximos años serán muy importantes para África en este campo.

Las guerras y conflictos han aumentado y es el elemento más negativo. La integración política y económica plantea buenos resultados y la actividad de África en la ONU es importante.

*José María Ferre de la Peña**
Cónsul General de España en Burdeos

04/2024

17 de enero de 2024

José Pardo de Santayana

**China, ¿crecerá o no crecerá?
Esa es la cuestión. El caso de
Australia**

**China, ¿crecerá o no crecerá? Esa es la cuestión. El caso de
Australia**

Resumen:

El interrogante de si la economía china sobrepasará a la estadounidense es central para dar una respuesta estratégica a la asertividad de Pekín.

Para ningún país occidental la cuestión es más acuciante que para Australia.

Apostar todo a que, en estrecha alianza con Washington, China será contenida por medio de una firme disuasión con una estrategia de cruzada, que pone los valores y la identidad occidentales en el centro, eleva la temperatura de ebullición. Pero, si la disuasión falla, el país puede quedar borrado del mapa.

Los críticos proponen una estrategia de inspiración geopolítica que busque la coexistencia por medio del equilibrio de poder.

Aunque con menos dramatismo, dicha reflexión también es pertinente en estas latitudes. Nadie puede saber con certeza qué depara el futuro económico y tecnológico de China o si el liderazgo chino se atreverá a pasar a la acción para reclamar unos territorios que proclama le pertenecen.

La incertidumbre y la gravedad de las consecuencias aconsejan prudencia.

Palabras clave:

Economía china, estrategia, disuasión, amenaza, China, Estados Unidos, Australia.

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

China, to grow or not to grow. That is the question. The Australia case

Abstract:

The question of whether the Chinese economy will outperform the U.S. economy is central to the strategic response to Beijing's assertiveness.

For no Western country is this question more pressing than for Australia.

Betting everything that, in close alliance with Washington, China will be contained through firm deterrence with a crusading strategy, which puts Western values and identity at the center, raises the boiling temperature. But, if deterrence fails, the country may be wiped off the map.

Critics propose a geopolitically inspired strategy that seeks coexistence through a balance of power.

Although less dramatic, this reflection is also relevant in these latitudes. No one can know with certainty what China's economic and technological future holds or whether the Chinese leadership will dare to take action to reclaim territories it considers its own.

Uncertainty and the seriousness of the consequences call for caution.

Keywords:

Chinese economy, strategy, deterrence, threat, China, United States, Australia.

Introducción

¿Sobrepasará la economía china a la estadounidense en PIB nominal?¹ Esta es la pregunta que, en noviembre de 2023, la revista *Foreign Affairs* hizo a un grupo de treinta y cinco expertos. Dicho documento completaba una serie de artículos sobre las causas del estancamiento económico de China, la consolidación del control de Pekín sobre la economía, el efecto de la pandemia COVID-19 en el crecimiento económico chino y cómo la desaceleración económica del país podría perjudicar al mundo.

Las respuestas se distribuyeron de la siguiente manera: un analista se mostró completamente convencido de que esto no ocurriría, doce pensaban que lo más probable es que no fuera así, siete tomaron una posición neutral, nueve creían que sí ocurriría y seis se mostraron muy seguros de ello.

La panoplia de opiniones no es nada tranquilizadora, porque expresa un conjunto de escenarios muy abierto y, por tanto, aporta más incertidumbre que certezas. Alinearse exclusivamente con una u otra opción no parece lo más acertado.

Kissinger explica en su último libro que los líderes toman decisiones en la intersección de dos ejes: el que vincula los valores y las expectativas y el que va del pasado al futuro, dado que, si el pasado se puede conocer, el futuro únicamente se puede intuir². Partiendo de una determinada cosmovisión, la percepción del devenir —con toda su vaguedad— es, pues, el punto de partida de todo designio estratégico. Este tiene que tomar en cuenta las hipótesis más probables, sin descartar la más peligrosa, que, evidentemente, para el asunto que nos interesa es que el gigante asiático llegue a culminar su gran objetivo nacional de recuperación de la centralidad internacional perdida, coincidiendo que esta opción se presenta, además, según la encuesta, con más del 50 % de probabilidades.

La cuestión no es baladí, porque equivocarse en esta decisión puede resultar determinante. Nadie puede saber con seguridad cómo va a reaccionar Pekín en el futuro, pero tampoco hay duda alguna de que, cuanto más hostil sea la relación en la actualidad,

¹ FOREIGN AFFAIRS. «Will the Chinese Economy Surpass the U.S. Economy?» (*Foreign Affairs Asks the Experts*). 13 de noviembre de 2023.

² KISSINGER, Henry. *Leadership. Six Studies in World Strategy*. Allen Lane, Nueva York, julio de 2023.

peor será esta dentro de un par de décadas, si realmente China llegara a superar a Estados Unidos en la aritmética de poder acumulado.

La cuestión tampoco es exclusivamente económica, al final la clave del poder reside en la innovación tecnológica, que, a su vez, es el fundamento tanto del desarrollo económico como de la eficacia del aparato militar.

Convocar una cruzada democrática, dando centralidad a los valores, tiene sentido para cohesionar una alianza si se tiene confianza en salir victorioso, pero, en caso de derrota, esta se enfrenta a los mayores peligros, porque las cruzadas intensifican la animosidad y reducen los márgenes de acuerdo.

Lo razonable es, pues, diseñar una estrategia de relación con China que contemple un amplio abanico de posibles escenarios futuros para no poner todos los huevos de la seguridad europea en la misma cesta. No se trata únicamente de tener en consideración los intereses económicos en juego —que son muchos, especialmente para Alemania, cuyas exportaciones dependen en gran medida del mercado chino—, lo esencial es evitar que la rivalidad creciente entre las grandes potencias termine intoxicando la relación entre las capitales europeas y Pekín de tal manera que, dentro de un tiempo, si la República Popular China llegara a disponer del poder suficiente, llevada por un resentimiento intensificado, haga pagar a los europeos los agravios acumulados. Esto ocurriría, sobre todo, si el liderazgo chino, respaldado por los hechos, llegara a pensar que las capitales europeas, cerrando filas con Washington, no cederán en su empeño por contener el desarrollo y las ambiciones de Pekín.

En este documento vamos a considerar el debate sobre esta misma materia en Australia —el país occidental donde la cuestión alcanza una mayor trascendencia— para extraer de ello algunas conclusiones.

Geopolítica de Australia

Australia, un país cuya revisión estratégica de 1986 definía como «uno de los más seguros del mundo [...], alejado de los principales centros de confrontación militar mundial»³, ha incurrido en la desgraciada contradicción de que su principal socio

³ THE ECONOMIST. «Fearing China, Australia rethinks its defence strategy». 25 de abril de 2023.

comercial, China —que acumula casi un 40 % de sus exportaciones y un 25 % de sus importaciones—, es al mismo tiempo su mayor rival estratégico⁴. Al ser un país insular que realiza por mar el 99 % de las transacciones comerciales con el exterior y no disponer de suficiente población —27 millones de habitantes— para proteger por sí mismo las vitales líneas de comunicaciones marítimas, Australia siempre ha basado su defensa en una estrecha alianza con la talasocracia del momento, primero Gran Bretaña y, a partir de la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos, ambas potencias anglosajonas, muy afines en cultura e identidad.



Figura 1. Rutas marítimas del comercio australiano
Fuente: Kamome.

Al ser, además, una nación que surgió por la inmigración de población europea, principalmente inglesa e irlandesa, marginando a la población autóctona, y estar rodeada de pueblos de civilización muy distinta, su identidad occidental es determinante.

Hasta el año 2017, la apuesta por la globalización y la intensificación de vínculos económicos con China permitió a Australia un gran desarrollo en todos los ámbitos. A partir de esa fecha, la creciente asertividad de Pekín obligó a Canberra a replantear su relación con el gigante asiático.

⁴ GRAHAM, Euan. «Australia's Security in China's Shadow», *IJSS The Adelphi Series*, n.º 490-492. Marzo de 2023.

Revisión Estratégica de la Defensa de Australia

En abril de 2023, el Gobierno australiano publicó su nueva Revisión Estratégica de la Defensa⁵ —en inglés *Defence Strategic Review* (DSR)—, que parte de la premisa de que la expansión militar de China es «la mayor y más ambiciosa de cualquier país desde el final de la Segunda Guerra Mundial», amenazando el orden internacional basado en reglas. Esta contempla un panorama estratégico cada vez más sombrío: en los últimos años Australia ha sufrido coerciones comerciales chinas, ha perdido la ventaja de la lejanía, su norte está al alcance de los misiles chinos y las rutas marítimas de los océanos Índico y Pacífico que sostienen su economía son vulnerables a los bloqueos.

La DSR se alinea, pues, con la estrategia de cruzada estadounidense que enfrenta a democracias y autocracias. Así, Camberra, en alianza cada vez más estrecha con Washington, pone todos los huevos en la misma cesta y basa su designio estratégico en una disuasión robusta para impedir que Pekín —un rival geopolítico expansionista, de poder cada vez mayor, que cuestiona el *statu quo*— llegue a utilizar la fuerza para reclamar unos territorios, muy en particular Taiwán, que proclama suyos.

Las Fuerzas Armadas australianas deben pasar de una organización y una preparación dirigidas a enfrentar un panorama plural de amenazas y riesgos a focalizar su atención en la amenaza china. El compromiso con Washington y Londres en AUKUS se ha constituido en la apuesta principal y el centro de gravedad de su modernización militar. El Gobierno de Albanese se ha comprometido a invertir entre 268 000 y 368 000 millones de dólares australianos (177 000-243 000 millones de dólares estadounidenses) durante las próximas tres décadas para la adquisición de submarinos de propulsión nuclear. A principios de la próxima década, recibirá tres submarinos norteamericanos de segundo uso de la clase Virginia y, unos diez años después, empezará a disponer de otros de fabricación propia con diseño británico y tecnología norteamericana.

La DSR aboga, entre otros proyectos, por un enfoque pragmático para desarrollar a corto plazo un sistema de defensa aérea y antimisiles integrado y estratificado, pero no detalla planes específicos a largo plazo, ni para desarrollar capacidades espaciales o

⁵ Disponible en: [National Defence: Defence Strategic Review 2023 | About | Defence](#)

cibernéticas⁶. En su conjunto, esto requiere un enorme esfuerzo presupuestario, tal como queda reflejado en la figura 2.

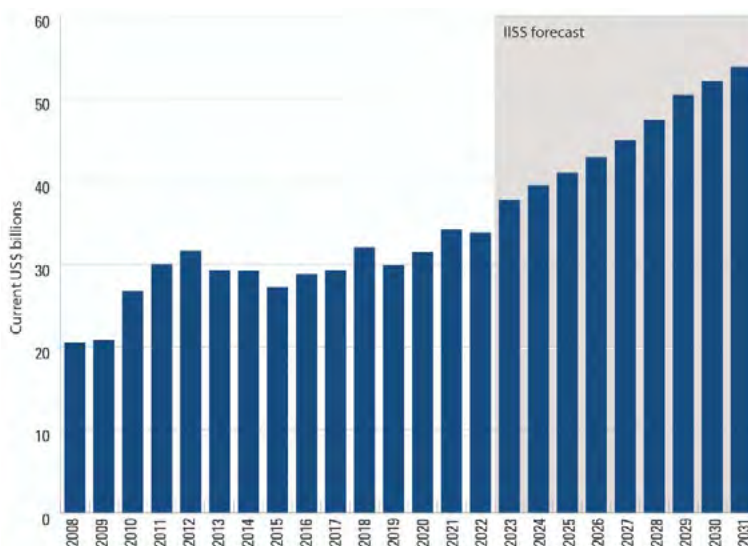


Figura 2. Evolución prevista del presupuesto de Defensa de Australia
Fuente: IISS.

El nuevo diseño estratégico cuenta con apoyo bipartidista —algo similar a lo que ocurre en Estados Unidos—. La mayoría de sus críticos están, pues, fuera del Parlamento. Algunos dicen que AUKUS y la nueva postura de defensa son demasiado provocadores hacia Pekín; otros, que resultarán demasiado caros⁷. El problema más grave es que, si al final la disuasión falla, China no es contenida y llega a utilizar la fuerza para tomar el control de Taiwán, Australia se enfrenta a una amenaza existencial.

Esto ha encendido un intenso debate. Así, el profesor Hugh White, reconocido experto en asuntos de seguridad de su país, argumenta que los riesgos de la disuasión son mayores que los de vivir en un mundo donde China pudiera llegar a tener una posición dominante en el Indopacífico y plantea una estrategia de inspiración geopolítica.

⁶ «Australia's 2023 Defence Strategic Review», *IISS Strategic Comments*, vol. 29, comentario 09. Mayo de 2023.

⁷ THE ECONOMIST. *Op. cit.*

«Es importante tener claro qué significa todo esto de la “disuasión”. Significa que Australia, junto con otros países, debería amenazar con entrar en guerra contra China para obligarla a abandonar sus ambiciones de “recuperar” Taiwán y establecer la primacía sobre Asia Oriental. Sin embargo, Wong [la ministra de Asuntos Exteriores] no se hace ilusiones sobre lo que significaría esa guerra. “Permítanme ser absolutamente clara: una guerra por Taiwán sería catastrófica para todos. Sabemos que no habría verdaderos ganadores” [...]. Pero si Wong va a decir al mundo que Australia estaría dispuesta a luchar en una guerra que “no tendría verdaderos vencedores”, debe estar realmente dispuesta a explicar a los australianos por qué cree que los costes y riesgos de librar una guerra catastrófica serían menos terribles que las consecuencias de no librarla»⁸.

White parte en su reflexión de la determinación de China de alterar el *statu quo* —claramente explicitada por Pekín en el libro blanco del Gobierno chino *La cuestión de Taiwán, la reunificación de China en la nueva era*—⁹ y de que una guerra entre Estados Unidos y China por Taiwán es una posibilidad real. Así, si la disuasión falla, Australia se verá enfrentada a la disyuntiva de una guerra que podría borrar al país del mapa o de ceder a los hechos consumados, lo que, en este segundo caso, daría lugar a un contexto de seguridad regional tóxico y peligroso, con el liderazgo de los Estados Unidos completamente desacreditado.

«Australia se enfrenta a una elección. Podemos comprometernos a apoyar el *statu quo* de Taiwán, o podemos trabajar para sostener un papel fuerte de Estados Unidos en un nuevo orden multipolar estable en Asia, pero no podemos hacer ambas cosas. Se trata de una elección difícil, que refleja la realidad de que la cuestión de Taiwán no se refiere solo a Taiwán. Se trata de todo el futuro del orden estratégico regional. Nuestra preocupación por proteger la democracia de Taiwán debe equilibrarse con nuestro interés por mantener la paz y restaurar la estabilidad en Asia. Se trata de una de las cuestiones de política exterior más difíciles e importantes a las que jamás nos hayamos enfrentado»¹⁰.

⁸ WHITE, Hugh. «The two big flaws in Penny Wong’s talk of deterrence over Taiwan». Lowy Institute. 26 de abril de 2023. Disponible en: [The two big flaws in Penny Wong’s talk of deterrence over Taiwan | Lowy Institute](#)

⁹ Disponible en: [China releases white paper on Taiwan question, reunification in new era \(www.gov.cn\)](#)

¹⁰ WHITE, Hugh. *Op. Cit.*

Una estrategia basada exclusiva o fundamentalmente en la disuasión, sin un proceso paralelo para abordar las cuestiones sensibles, exige un esfuerzo continuo y una solidez a prueba de crisis que en la actualidad no están asegurados. Aun así, no garantiza que China vaya a ser contenida. Pekín puede esperar hasta que se produzca el momento propicio o dejar que el tiempo juegue a su favor, mientras que, como afirma Robert Gates:

«Estados Unidos se enfrenta a unas amenazas para su seguridad más graves que en décadas, quizá que nunca. Jamás se había enfrentado, al mismo tiempo, a cuatro antagonistas aliados entre sí —Rusia, China, Corea del Norte e Irán— cuyo arsenal nuclear colectivo podría duplicar en pocos años el suyo propio. Desde la Guerra de Corea, Estados Unidos no había tenido que enfrentarse a rivales militares poderosos tanto en Europa como en Asia. Y nadie recuerda una época en la que un adversario tuviera tanto poder económico, científico, tecnológico y militar como China en la actualidad. Sin embargo, el problema es que, justo en el momento en que los acontecimientos exigen una respuesta firme y coherente por parte de Estados Unidos, el país no puede darla»¹¹.

Por otra parte, durante la Guerra Fría, la estrategia de la contención no suprimió el peligro de una guerra entre las superpotencias. Sin embargo, al menos, como anticipó Kennan¹², entonces Estados Unidos tenía la ventaja de que con el paso del tiempo el diferencial de poder crecería a su favor. Ahora ocurre lo contrario.

El profesor White piensa que lo más probable es que en el Indopacífico, como en el mundo en general, se acentúe la multipolaridad, que el poder de Washington en Asia vaya declinando progresivamente y que el de Pekín en el Pacífico occidental y el de Nueva Delhi en el Índico vayan emergiendo. Estaría entonces en el interés de Australia desarrollar un diseño diplomático y estratégico que buscara el equilibrio de poder, estrechando lazos con los países del Sudeste Asiático —especialmente Indonesia—, que ocupan el espacio interoceánico, se interponen entre las dos grandes potencias asiáticas emergentes y no desean verse arrastrados a un alineamiento de bloques enfrentados. La relación con Estados Unidos debería seguir siendo importante para Canberra, pero ni una subordinación incondicional en su disputa con China, ni una

¹¹ GATES, Robert M. «The Dysfunctional Superpower. Can a Divided America Deter China and Russia?», *Foreign Affairs*. 29 de septiembre de 2023.

¹² X (KENNAN, George F.). «The source of Soviet conduct», *Foreign Affairs*. Julio de 1947.

apuesta de todo o nada, manteniendo igualmente vínculos con todos los actores relevantes de la región.

Para Australia, piensa el profesor, lo mejor sería que la situación de poder hegemónico de la gran potencia norteamericana se prolongara para siempre, pero Canberra tendrá que aprender a vivir en el mundo tal como es, incentivando con sus iniciativas los mejores escenarios posibles, procurando que la gran nación insular no marche sonámbula hacia el abismo y sabiendo que tiene por delante unos años difíciles y decisivos¹³.

Una de las cuestiones fundamentales para inclinarse en este debate hacia el Gobierno australiano o hacia los críticos tiene que ver con el título del presente documento: «¿Será la economía China capaz de superar a la estadounidense?». En cierta ocasión, pregunté a Rory Medcalf, uno de los expertos australianos con mayor prestigio e influencia, qué ocurriría si en la disputa entre las dos superpotencias, al final, China gana. Eso no va a ocurrir, contestó. Ciertamente, la voluntad de vencer es un principio del arte de la guerra y es imprescindible para poder alcanzar la victoria, pero no por ello es una garantía suficiente de éxito. Nadie puede afirmar con certeza que Pekín no conseguirá su propósito, el futuro siempre está abierto a lo inesperado. Además, tal posibilidad ni siquiera puede catalogarse así, para muchos hasta es bastante probable.

Recientemente, la petición de los Estados Unidos para que Australia se sume con un buque de guerra a la operación Prosperity Guardian para proteger el tráfico marítimo por el mar Rojo contra los ataques de las milicias hutíes del Yemen y la decisión del Gobierno australiano de enviar personal militar pero no un barco, han ahondado en el debate sobre su política de Defensa.

Tomando perspectiva desde la distancia

En ningún país occidental se conoce mejor a China que en Australia y ninguno se ve tampoco tan amenazado por el ascenso del gigante asiático. Lo que ocurra en la región del Indopacífico tendrá repercusiones globales. El debate en dicho país insular, que el capricho de la historia ha colocado en el centro del huracán, puede servir de punto de partida para la reflexión estratégica en España y Europa.

¹³ WHITE, Hugh. «Sleepwalk to war: Australia's Unthinking Alliance with América», *Quarterly Essay*, n.º 86. 27 de junio de 2022.

Podemos empezar por afirmar que «el orden internacional basado en reglas» es cosa del pasado: ya fue descrito como «nostalgia estratégica occidental» en el *Strategic Survey* del IISS en 2019. En la actualidad, únicamente lo defienden las potencias occidentales y sus aliados más afines. No puede haber un orden internacional con el respaldo únicamente de una fracción del mundo.

«No es necesario explicar que el mundo actual está fragmentado. La disputa entre las grandes potencias ha vuelto con fuerza y el orden multilateral global es incapaz de proporcionar un marco eficaz para la gobernanza. Con una guerra en pleno apogeo en Europa y la posibilidad de que se produzcan múltiples crisis en el Indopacífico, la cooperación entre los actores globales clave sigue siendo un bien escaso. En el pasado, se podría haber supuesto que las cuestiones económicas serían clave para forjar la cooperación global. Hoy, esa no es una posibilidad real. En cambio, la militarización de casi todos los aspectos de las relaciones interestatales está creando desafíos que la mayoría de los Estados está luchando por afrontar»¹⁴.

De igual modo, es bien conocido que los países en desarrollo, a los que ahora se conoce como «Sur Global», no aceptan que las potencias occidentales sigan determinando las reglas de la gobernanza global.

«El Sur Global reúne a países con intereses e ideologías tan variados que puede que el término ya no sea una herramienta útil. Sin embargo, si el mundo occidental espera contrarrestar la creciente agresividad de Rusia y China, reconstruir relaciones sólidas con estos países es más importante que nunca»¹⁵.

A la situación descrita hay que añadir el impacto que puedan llegar a tener los nuevos desarrollos tecnológicos, especialmente la inteligencia artificial. Así, Kissinger llegó 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

¹⁴ PANT, Harsh V. «Global Governance in Today's World: Bringing 'Global South' to the Centre», *ISPI Annual Trends Report*. Diciembre de 2023.

¹⁵ MOHAN, Rajan. «Engaging With the Global South», *Foreign Policy (Global Reboot, podcast)*. 8 de diciembre de 2023. Disponible en: [Engaging With the Global South – Foreign Policy](#)

destino de la humanidad depende de si América y China se puedan llevar bien [...]. El rápido progreso de la inteligencia artificial, en particular, les deja solo de cinco a diez años para encontrar un camino»¹⁶.

Hay demasiada incertidumbre sobre la evolución de las relaciones de poder entre los dos colosos de la geopolítica mundial como para poder desarrollar una única línea de acción estratégica en relación con el gigante asiático.

La posibilidad de que la República Popular China pueda llegar a convertirse en la potencia dominante en el Indopacífico, aunque sea una mala noticia, no es el fin de la historia. Como tantas veces en ocasiones anteriores —como fue el caso de España tras el 98 o la Guerra Civil—, habrá que encontrar un acomodo. En caso de éxito chino, este será más difícil cuanto más hostil haya sido la relación con Pekín. Esto invita a la prudencia.

La estrategia más razonable desde la perspectiva europea es una que, alineándose con las potencias afines, intente contener las ambiciones chinas sin llegar a la confrontación directa y conservar siempre una línea de diálogo estratégico abierta. Este es fundamental para mantener la desconfianza dentro de unos límites tolerables, resolver las controversias posibles, permitir que se aborden los grandes retos globales —como la transición energética, el desarrollo sostenible o las crisis sanitarias y alimentarias— y evitar que un incidente no deseado termine empujando a las partes hacia la guerra.

Ciertamente, Gran Bretaña y Francia conservan todavía importes reliquias territoriales de su pasado imperialista y el ascenso de China las puede poner en peligro. Para ello es probable que Pekín encuentre la sintonía de Nueva Delhi. También es conocido el resentimiento de Pekín por los abusos cometidos en las guerras del Opio, lo que puede producir un efecto búmeran. Todo ello podría poner a Europa a prueba. No se puede descartar que las antiguas potencias colonialistas terminen pagando un precio más alto por los pecados de juventud.

En cualquier caso, únicamente una Unión Europea mucha más unida e integrada podrá retomar el control de su propio destino y afrontar las próximas décadas con un horizonte razonablemente despejado.

¹⁶ KISSINGER, Henry. «Henry Kissinger explains how to avoid world war three», *The Economist*. 17 de mayo de 2023.

Conclusión

Según se piense que China pueda o no superar a Estados Unidos en la aritmética de poder, así también será la estrategia de respuesta a la creciente asertividad de Pekín.

Para ningún país occidental el asunto es más acuciante que para Australia, en el ojo del huracán de la confrontación entre los dos gigantes de la geopolítica mundial.

La estrategia de cruzada que, en estrecha alianza con Washington, Camberra ha adoptado en su nueva Revisión Estratégica de la Defensa, alineando intereses de seguridad con valores e identidad, ha suscitado un encendido debate en Australia.

El Gobierno australiano ha puesto todos los huevos en la misma cesta, suponiendo que el poder de Estados Unidos seguirá prevaleciendo en el Indopacífico. Así, si la disuasión falla, el país se enfrentaría a una amenaza existencial.

Los críticos abogan por un designio estratégico de inspiración geopolítica que busque la coexistencia con las potencias asiáticas por medio del equilibrio de poder.

Esta reflexión, aunque menos dramática, es igualmente válida para España y Europa. Nadie puede asegurar qué futuro nos espera. Hay, pues, que desarrollar estrategias abiertas a los diferentes escenarios. Poner los valores en el centro del designio limita, además, las opciones y hace la posible derrota mucho más peligrosa y dolorosa. En cualquier caso, siempre hay que tener un plan B.

*José Pardo de Santayana**

Coronel de Artillería DEM
Coordinador de Investigación del IEEEE

05/2024

23/01/2024

Pedro Sánchez Herráez

África: la pugna de viejas y nuevas potencias por su dominio

África: la pugna de viejas y nuevas potencias por su dominio

Publicado originalmente en: [África: la ambición de las potencias mundiales sobre el continente](#)

Editado en octubre de 2023

Resumen:

La guerra en Ucrania supone un punto de inflexión en la geopolítica global; de nuevo, y de manera muy patente, se han ido definiendo una serie de bloques, de grandes asociaciones de naciones que, con este conflicto como trasfondo, se van alineando para alcanzar sus intereses, de un modo no visto desde la segunda guerra mundial y su secuela, la guerra fría.

Si bien el futuro no está escrito, y nadie puede predecir con certeza el tipo de «orden» global que se está gestando y que pudiera tener en el conflicto en Ucrania –término que etimológicamente, necesario es recordar, significa «frontera»-, lo cierto es que este gran conflicto armado de nivel planetario –por el número de naciones implicadas directa o indirectamente en el apoyo a uno u otro de los contendientes- puede ser, y probablemente sea, la antesala de un nuevo orden mundial, yendo hacia un formato ¿unipolar, bipolar o multipolar?.

Sea como fuere, las placas tectónicas del mundo están chocando, reconfigurándose; y en las fallas y puntos de colisión, los conflictos surgen en unas partes, y en otras se van gestando....

Palabras clave:

África, Estados Unidos, China, Rusia, orden mundial, DIME, Rimland.

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

Africa: the struggle of old and new powers for domination

Abstract:

The war in Ukraine represents a turning point in global geopolitics; once again, and very clearly, a series of blocs have been defined, of large associations of nations which, with this conflict as a backdrop, are aligning themselves to achieve their interests, in a way not seen since the Second World War and its sequel, the Cold War.

Although the future is unwritten, and no one can predict with certainty the type of global «order» that is being forged and that could result from the conflict in Ukraine -a term that etymologically, it should be remembered, means «border»- what is certain is that this first major armed conflict on a planetary scale - given the number of nations directly or indirectly involved in supporting one or other of the contenders -could be, and probably is, the prelude to a new world order, moving towards a unipolar, bipolar or multipolar format?

Be that as it may, the world's tectonic plates are colliding, reconfiguring themselves; and in the faults and points of collision, conflicts arise in some places, and in others they are brewing.... Will Africa be one of those (great) spaces in which the old and new powers seek positions of advantage for this new, yet to be defined, global order?

Keywords:

Africa, United States, China, Russia, world order, DIME, Rimland.

Introducción: El juego de las grandes potencias... ¡también en África!

África constituye un espacio, un espacio inmenso, pleno de posibilidades y que suscita un interés renovado.

Un interés renovado a escala global... el continente está destinado a ocupar un papel clave en la nueva geopolítica mundial¹; para el año 2030, aproximadamente un veinte por ciento de la población mundial vivirá en África, que alcanzará, de continuar las proyecciones demográficas, el 25% para el año 2050, lo cual sumado a sus posibilidades económicas y sus riquezas energéticas, minerales, etc. (sobre algunos de esos aspectos versa el capítulo 4 del presente Cuaderno de Estrategia) convierten al continente en objeto de deseo de viejas y nuevas potencias.

Pero, y pese a esas grandes oportunidades y fortalezas, también existen debilidades y vulnerabilidades; así, África subsahariana ha devenido en el epicentro global del extremismo violento, las dinámicas de conflictividad crecen por doquier² alimentadas por la pugna creciente por el continente, mientras que el proceso de urbanización acelerada está creando grandes bolsas de pobreza y desencanto a la par que la quiebra de los sistemas milenarios de gestión de crisis³. Además, el interés de las potencias por África, una de cuyas materializaciones más evidentes es el desarrollo de proyectos de infraestructura y mineros, no está exento de consecuencias para las poblaciones locales, pues muchos de dichos proyectos han llevado aparejado⁴ el aumento de la corrupción, del daño medioambiental –deforestación, contaminación de agua, pérdida de suelo fértil y amenazas a la biodiversidad- e incluso guerras civiles.

Si bien África siempre ha sido un espacio donde las potencias han buscado la consecución de sus intereses, es un lugar común señalar el fracaso de occidente en

¹ Janardhan, Nerayanappa. *Washington should reconsider its economic gameplan in Africa*, Foreign Policy, 04 de mayo de 2023. Disponible en <https://foreignpolicy.com/2023/05/04/us-africa-strategy-economy-trade-aid-gulf-china-india/> NOTA: todos los vínculos de internet del presente documento activos a fecha de cierre del mismo, 27 de mayo de 2023.

² Palesti, Carlo. *How connectivity can affect conflict and fragility dynamics in Africa*, European Union Institute for Security Studies, Brief nº 6, marzo de 2023. Disponible en https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief_6_African%20Conflictivity.pdf

³ Sánchez Herráez, Pedro. *África en la «era urbana»: ¿hacia el desarrollo o al desorden?*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Análisis 14/2019, (24 de abril de 2019). Disponible en https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2019/DIEEEA14_2019PEDSAN-ciudadesAfrica.pdf

⁴ *Potencias disputas influencia en África*, Columna Digital, (1 de mayo de 2023). Disponible en <https://columnadigital.com/potencias-disputan-influencia-en-africa-internacional/>

África, y se indica⁵, y ya desde hace más de una década, que pese a las ingentes cantidades entregadas en forma de ayudas al desarrollo -para intentar paliar el déficit existente entre los presupuestos nacionales y las necesidades africanas- y que pese a las bondades «prometidas» en el marco de la globalización, finalmente no se ha producido ese salto cualitativo sustancial de mejora en el continente.

Con el trasfondo de la guerra en Ucrania, de ese cataclismo bélico todavía inconcluso, donde se está librando una de las batallas que definirán el nuevo orden mundial⁶ - que marcha hacia un formato ¿unipolar, bipolar o multipolar?- la disputa por el continente crece muchos enteros, y las potencias y naciones emplean los diferentes pilares de la estrategia (Diplomático/Político, Información/Inteligencia, Militar y Económico, normalmente recogido en el acrónimo DIME⁷), en función de su cosmovisión y realidad.

Por ello, y pese a que múltiples naciones están intentando ocupar posiciones de ventaja, se va a limitar la revisión, y de manera somera, al desempeño en el continente de los Estados Unidos, la gran potencia global; el de China, que aspira a ser la primera potencia mundial en el año 2049, y el de Rusia, actor principal en el conflicto en Ucrania y potencia revisionista regional con afanes globales. Y para ello se usarán diferentes constructos de la geopolítica clásica que podrían explicar, en parte, lo que está aconteciendo en el continente y la forma de actuación de estas potencias.

Estados Unidos: ¿el retorno apresurado de la potencia global?

Durante la guerra fría, el interés principal de Washington en África era evitar los avances de la Unión Soviética, y en menor medida de China. Acabada la razón geopolítica principal para seguir manteniendo una poderosa presencia y acción en el continente, los Estados Unidos se repliegan en gran medida, manteniendo esencialmente cuestiones relacionadas con los hidrocarburos y las materias primas. Pero ese vacío geopolítico se

⁵ Bolton, Ghiles. *Africa doesn't matter: how the west has failed the poorest continent and what we can do about it*, Arcade Publishing, Nueva York, 2012.

⁶ En este sentido SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro. *La nueva pugna de las potencias: ¿guerra mundial 3.0 o guerra fría 2.0?*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Análisis 28/2023, 19 de abril de 2023. Disponible en

https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2023/DIEEEA28_2023_PEDSAN_Potencias.pdf

⁷ Baqués, Josep. *DIME... espejito espejito... si soy la más guapa del reino: análisis de los instrumentos de poder en el mundo actual*, Global Strategy, (17 de junio de 2021). Disponible en <https://global-strategy.org/analisis-dime/>

llena –siempre se llena-; y lo hizo China, que en los años 90 del siglo pasado desembarcó de manera masiva –se llega a calificar dicha llegada como «exuberante»⁸- empleando, de entre todas las herramientas y pilares de la estrategia, principalmente elementos diplomáticos, informativos y económicos, cuya manifestación más patente quedaba constituida por la realización de grandes construcciones, infraestructuras e inversiones y a un bajo coste.

Rusia, desde el ascenso al poder de Putin en el año 2000, no ha hecho sino recuperarse del desmoronamiento nacional acontecido tras la desintegración de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y crecer e incrementar sus capacidades en todos los órdenes de poder, intentando recuperar parte de sus espacios y áreas de influencia en la búsqueda de un nuevo liderazgo regional y el reforzamiento como actor global (VVAA, 2015). Y en algunos de esos espacios africanos se encuentra Rusia, si bien las herramientas empleadas son distintas a las chinas.

Pero el caso es que Washington va contemplando cómo, poco a poco, y a la par que crecen las tensiones regionales y globales, África va pivotando hacia el este. Y se plantea que, quizás, Estados Unidos debería variar su enfoque de aproximación hacia el continente, emplear una combinación diferente de los pilares de la estrategia.

¿Un retorno diferente...

Se señala⁹ que los Estados Unidos deberían replantear su estrategia en África, pues otras naciones y organizaciones, con menos capacidades y recursos –además de las dos anteriormente citadas, se puede nombrar a India, Arabia Saudí, Turquía, Catar, Emiratos Árabes Unidos, etc.- están logrando avances significativos; y una prueba de esta realidad se puede constatar con el simple dato de que entre 2010 y 2016 se hayan abierto más de 320 embajadas en África, o que India anunciase la apertura de 18 legaciones diplomáticas en el continente en 2019, mientras que la presencia diplomática de Washington no solo no ha crecido, sino que ha sufrido recortes, entre otros aspectos

⁸ French, Howard W. *Are China or Russia bad for Africa? That's the wrong question*, Foreign Policy, (1 de mayo de 2023). Disponible en <https://foreignpolicy.com/2023/05/01/china-russia-africa-economy-loans-wagner-group-development/>

⁹ Janardhan, Nerayanappa y Haqqani, Husain. *Washington should reconsider its economic gameplan in Africa*, Foreign Policy, (04 de mayo de 2023). Disponible en <https://foreignpolicy.com/2023/05/04/us-africa-strategy-economy-trade-aid-gulf-china-india/>

por la atención creciente a otras zonas del planeta. O, por citar simplemente las relaciones comerciales, estas se han desplomado desde un monto de 142.000 millones de dólares en 2008 a 64.000 millones en 2021 –en ese mismo año, el valor del comercio entre India y África fue de 90.000 millones de dólares, y con la Unión Europea, de 300.000 millones-.

Por ello, tras este «retorno» de los EEUU (Estados Unidos), el centro de gravedad de la política de Washington pasa de ser la lucha antiterrorista a la economía; así, en la última cumbre entre África y los Estados Unidos –sin olvidar que, quizás como plasmación de ese relativo «abandono», la anterior cumbre tuvo lugar siendo presidente Obama en el año 2014-, se alcanzaron acuerdos por valor de 55.000 millones de dólares en tres años y 15.000 millones de dólares a través en inversiones privadas, cumbre que a nadie escapa¹⁰ que se encuentra íntimamente ligada –como las que realizan naciones y organizaciones como China, Rusia, Francia, la Unión Europea, Japón, Turquía y Corea del sur- con ese gran juego que se está disputando entre las potencias.

Pero, y además del empleo del pilar económico, el diplomático, siempre importante y muy significativo en la cosmovisión africana y en la de otros muchos pueblos en los cuales un pasado colonial -alentado por una poderosa neonarrativa- pesa como una losa, resulta clave; y las visitas y el nivel de personalidades que las realizan ponen de manifiesto, entre otros aspectos, ese pilar.

Así, se suceden las giras de personalidades estadounidenses al continente; en enero del año 2023 la Secretaria del Tesoro de Estados Unidos realiza un viaje de once días por el continente, con estancias en Senegal, Zambia y Sudáfrica, pretendiendo incrementar los vínculos económicos mediante «flujos de intercambio e inversión»¹¹. Se da la circunstancia ¿una de esas casualidades que nunca lo son? de que en el momento de realizarse ese viaje, el presidente del Senegal asumía la presidencia de la Unión Africana, y Sudáfrica ha hecho lo propio con el grupo BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) -que comienza a ser señalado como el brazo económico del llamado sur

¹⁰ *La renovada atención de Washington a África forma parte del gran juego entre las potencias*, Agencia Fides, (17 de diciembre de 2022). Disponible en <http://www.fides.org/es/news/73184>

¹¹ *Secretaria del Tesoro de EEUU visitará África en medio de avance de China*, SWI (17 de enero de 2023). Disponible en <https://www.swissinfo.ch/spa/secretaria-del-tesoro-de-eeuu-visitara-C3%A1-Africa-en-medio-de-avance-de-china/48212868>

global¹² al cual Argelia, que tiene una poderosa relación con Moscú desde los tiempos del propio nacimiento del país magrebí como nación independiente, pretende incorporarse.

En la línea de recuperar espacios previos, e incluso de avanzar en algunos antaño dominados por Rusia, han de entenderse los esfuerzos de los Estados Unidos en Argelia; en este sentido ha de contemplarse dicha visita de una Subsecretaria de Estado de los EEUU a Argel, en afán de «fortalecer y ampliar la cooperación multilateral con Argelia»¹³.

De hecho, en los primeros cuatro meses del año 2023, dos decenas de altos cargos de la Administración y el gobierno estadounidense –incluyendo a Jill Biden, la Primera Dama, la esposa del Presidente de los Estados Unidos- han realizado giras y visitas por diferentes países de África¹⁴, en una inusitada muestra de interés y acercamiento desde Washington al continente africano, y marcando un ritmo muy superior al de las potencia rivales. E incluso una visita del propio Presidente Biden a África¹⁵ –sería la primera en su mandato- está prevista para el año 2023.

Las disputas y el ambiente enrarecido entre las dos potencias del Magreb, Argelia y Marruecos, no solo motivadas por el alineamiento pretérito de ambas naciones con la Unión Soviética y Estados Unidos respectivamente, lleva a que si bien esas inercias del pasado sigan teniendo un peso específico importante, la actividad de Washington en Argelia intente tanto mantener un peso específico importante en esa gran nación – cuestión compleja tras el apoyo del presidente estadounidense Trump¹⁶ a la postura de Rabat para el Sahara occidental frente a la posición argelina- ante a la presencia y ascendiente creciente de Rusia o China como evitar que las grandes tensiones existentes escalen y puedan generar un conflicto armado entre ambas naciones magrebíes, lo que pondría a Estados Unidos en una situación muy delicada. Por ello,

¹² BRICS, el brazo económico del nuevo sur global frente a Occidente, DW, (abril 2023). Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=SbQDx3HINhE>

¹³ EEUU trabaja para fortalecer la cooperación multilateral con Argelia, SWI, (24 de enero de 2023). Disponible en https://www.swissinfo.ch/spa/argelia-eeuu_eeuu-trabaja-para-fortalecer-la-cooperaci%C3%B3n-multilateral-con-argelia/48230184

¹⁴ Las principales potencias recrudescen su pugna por incrementar su influencia en África, El País, (1 de mayo de 2023). Disponible en <https://elpais.com/internacional/2023-05-01/las-principales-potencias-recrudescen-su-pugna-por-incrementar-su-influencia-en-africa.html>

¹⁵ Biden announces presidential visit to Africa next year, The Washington Post, (15 de diciembre de 2022). Disponible en <https://www.washingtonpost.com/politics/2022/12/15/biden-africa-visit-2023/>

¹⁶ Trump reconoce la soberanía marroquí del Sahara Occidental y anuncia la normalización de relaciones entre Marruecos e Israel, BBC, (10 de diciembre de 2020). Disponible en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-55267560>

viajes como el de la Subsecretaria de Estado para el control de armamentos y la seguridad internacional de Estados Unidos a Argel a primeros de marzo de 2023, y donde se emitieron declaraciones como «Argelia y los EEUU trabajan para edificar vínculos de seguridad, economía y cultura fuertes, que hoy en día son más sólidos que antes»¹⁷ intentan ser, al menos desde el otro lado del Atlántico, la pauta habitual para no perder totalmente la posición en una potencia africana como es Argelia.

En cualquier caso, las acciones político-diplomáticas han de ser medidas con mucha cautela por Washington, pues en el entorno de la guerra en Ucrania los países del llamado sur global se encuentran un tanto reticentes a recibir presiones por parte de las potencias -y posiblemente más de unas que de otras-, ante esa reconfiguración que está sufriendo el planeta y más considerando que en el nuevo orden que pudiera surgir al menos pretenden tener más voz... aunque lo único cierto, hasta el momento, es que la guerra está teniendo unos duros efectos en estas naciones. Por ejemplo, las acusaciones del embajador estadounidense en Sudáfrica (país, por otra parte y además, miembro de los BRICS) en mayo de 2023 relativas a que el país africano había suministrado armas y municiones a Rusia –incluso diciendo que apostaría su vida a la fidelidad de dicha información¹⁸- han sido recusadas duramente por los sudafricanos.

Tanto es así, que el embajador estadounidense se ha «disculpado sin reservas» apenas unas horas después de las acusaciones vertidas, además de añadir que estaba «agradecido por la oportunidad de corregir cualquier impresión errónea que pudieran haber dejado mis declaraciones públicas»¹⁹, tras haber hablado con el titular de Exteriores y el Secretario del Departamento de Estado de su país.

Pretoria ha evitado condenar la invasión rusa de Ucrania, ha reiterado que es un país neutral en el conflicto y que aboga por una solución negociada del mismo; y, además, en el marco de las relaciones que mantiene con Moscú y Pekín, en febrero de 2023 se

¹⁷ *EEUU confía en el alto nivel de cooperación en seguridad con Argelia*, SWI, (6 de marzo de 2023), Disponible en https://www.swissinfo.ch/spa/argelia-eeuu_eeuu-conf%C3%ADa-en-el-alto-nivel-de-cooperaci%C3%B3n-en-seguridad-con-argelia/48337406

¹⁸ *South Africa loaded arms onto sanctioned Russian vessel, US ambassador tells local media*, CNN, (12 de mayo de 2023). Disponible en <https://edition.cnn.com/2023/05/11/africa/south-africa-russia-vessel-us-ambo-intl-afr/index.html>

¹⁹ *El embajador de EEUU da «marcha atrás» y retira las acusaciones contra Sudáfrica por armar a Rusia*, La Razón, (13 de mayo de 2023). Disponible en https://www.larazon.es/internacional/embajador-marcha-atras-retira-acusaciones-sudafrica-armar-rusia_20230513645fea86277db7000157bf1c.html

realizaron unas maniobras navales en sus costas²⁰, con participación de buques de guerra chinos y rusos, así como también está prevista la celebración de la cumbre de los BRICS en suelo sudafricano –y cuyo lema este año es «BRICS y África: asociación para el crecimiento mutuamente acelerado, el desarrollo sostenible y el multilateralismo inclusivo»²¹, a la que el Presidente ruso Putin está invitado a asistir; y, por otra parte, el presidente sudafricano ha señalado que «es Estados Unidos el que ha impuesto sanciones a Rusia... no deben arrastrarnos a sus problemas con Rusia»²², acciones y aproximaciones que intentan ser neutralizadas por la política y la diplomacia estadounidense, en su propósito de impedir el apoyo a Rusia en todos los sentidos... lo cual choca contra muchos de los objetivos y propósitos de muchas naciones africanas.

¿Esta nueva aproximación de Washington será más exitosa o...

... de resultado incierto?

Estados Unidos, en su despliegue militar a escala global, cuenta en África con el denominado AFRICOM²³, Mando para África, con 46 bases en el continente y tiene algún tipo de relación militar con 53 de los 54 países africanos. Por ello, y pese a ese cierto repliegue de África, la presencia militar estadounidense y las vinculaciones de muchos de los países africanos con Washington en el campo militar son innegables. De hecho, en la mayor parte de las ocasiones, la aproximación de los Estados Unidos al continente ha sido primando el pilar militar sobre el resto en el marco de las estrategias para África. Y, en ese «retorno» estadounidense, y aunque la diplomacia y la economía se estén convirtiendo en pilares significativos de la gran estrategia para África, ello no motiva que otras áreas en las que los Estados Unidos han sido muy activos, como la lucha contra el terrorismo, no sigan contando con un gran apoyo, y además, dado el contexto actual, renovado. Pero este apoyo se intenta readaptar, como todas las actividades, en esta

²⁰ *South Africa risks backlash for Russian naval exercises, but its history with Moscow runs deep*, CNN, (19 de febrero de 2023). Disponible en <https://edition.cnn.com/2023/02/19/africa/south-africa-russia-china-military-drills-intl-cmd/index.html>

²¹ *Sudáfrica presidirá el grupo BRICS en 2023 y acogerá su cumbre en agosto*, SWI, (2 de enero de 2023). Disponible en https://www.swissinfo.ch/spa/sud%C3%A1frica-brics_sud%C3%A1frica-presidir%C3%A1-el-grupo-brics-en-2023-y-acoger%C3%A1-su-cumbre-en-agosto/48175202

²² *El embajador de EEUU da «marcha atrás» y retira las acusaciones contra Sudáfrica por armar a Rusia*, La Razón, (13 de mayo de 2023). Disponible en https://www.larazon.es/internacional/embajador-marcha-atras-retira-acusaciones-sudafrica-armar-rusia_20230513645fea86277db7000157bf1c.html

²³ United States Africa Command, AFRICOM. Disponible en <https://www.africom.mil/>

nueva era de disputas globales para minorar la influencia de China y, al menos en este campo, sobre todo de Rusia, pues África, y especialmente el Sahel, son zonas azotadas de manera brutal por el terrorismo, especialmente el de corte yihadista. De hecho, desde las Naciones Unidas se indica en un informe del año 2023²⁴ que África subsahariana se ha convertido en el nuevo epicentro global del extremismo violento – si bien esta cuestión es abordada con más profundidad en el capítulo 2 del presente Cuaderno de Estrategia-

Por otra parte, es necesario señalar que en el Sahel los Estados Unidos han contado siempre en el ámbito de la lucha antiterrorista con la acción de Francia, como antigua potencia colonial y nación líder en la lucha contra el terrorismo en la región; pero tras el repliegue de las tropas francesas de Malí y Burkina Faso por la retirada del consentimiento al despliegue por parte de las autoridades de ambos países en los años 2022 y 2023²⁵, ese vacío securitario ha llevado aparejado, en mayor o menor grado, la influencia, presencia y actividades de Rusia, y en gran medida a través de grupo Wagner.

Y si bien París se mantiene en Níger, que aparentemente pretende convertirse en el centro de la lucha antiterrorista francesa en el Sahel, y aunque Benín y Costa de Marfil, como otros países del Golfo de Guinea sometidos de manera creciente al azote yihadista también se postulan para acoger fuerzas, lo cierto es que la presencia de tropas occidentales (europeas y estadounidenses) cada vez resulta más controvertida, entre otros aspectos, por la narrativa antioccidental desplegada por Rusia y China. De hecho, la presencia del Secretario de Estado de los EEUU, Anthony Blinken, el 16 de marzo de 2023 en Níger –tras visitar Etiopía-, en la primera visita de un funcionario estadounidense a este país²⁶, constituye una clara muestra del intento de Washington de «no perder comba» y quedar desplazado de espacios y lugares estratégicos en África, como es el Sahel, especialmente y en este espacio securitario frente a Rusia.

²⁴ United Nations Development Programme, *Journey to extremism in Africa*, 2023, p.7. Disponible en <https://www.undp.org/prevent-violent-extremism/publications/journey-extremism-africa-pathways-recruitment-and-disengagement#:~:text=February%20%2C%202023,and%20what%20makes%20them%20leave.>

²⁵ *Burkina Faso ordena salida de tropas francesas*, The San Diego Union Tribune, (21 de enero de 2023). Disponible en <https://www.sandiegouniontribune.com/en-espanol/noticias/story/2023-01-21/burkina-faso-ordena-salida-de-tropas-francesas>

²⁶ *África. Níger: un presente muy francés*, Resumen Latinoamericano, (22 de marzo de 2023). Disponible en <https://www.resumenlatinoamericano.org/2023/03/22/africa-niger-un-presente-muy-frances/>

Así, Níger deviene, o se pretende que lo sea, un bastión frente al avance del yihadismo; no solo por ir acogiendo a muchas de las tropas francesas que salen de Malí y Burkina Faso, sino también por la firma de un acuerdo con los Estados Unidos, que despliega tropas en su territorio²⁷. De esta manera, se va revirtiendo la tendencia de mandatarios estadounidenses anteriores, que minoraron la presencia en África de efectivos militares propios, así como también se intenta una creciente aproximación²⁸ a los gobiernos de países que han sufrido golpes de estado –Burkina Faso, Guinea y Malí, entre otros- y que van incrementado su proximidad a China y, sobre todo, a Rusia

El paradigma empleado por los Estados Unidos en la lucha contra el terrorismo, que tras los atentados del 11-S alcanzó incluso el nivel de «guerra global contra el terror», aparentemente pretende cambiar, pues si siempre ha contado con un poderoso componente ligado al apoyo esencialmente militar y a través de las fuerzas armadas y aparatos de seguridad de las naciones azotadas por esa plaga –si bien también se incluye el refuerzo al imperio de la ley y judicatura, el incremento de la seguridad en las fronteras y la lucha contra el extremismo violento, entre otros²⁹-, los resultados obtenidos, normalmente, no han sido los deseados, pues la corrupción y las estructuras ineficientes de muchas naciones han generado que las cantidades ingentes de dinero y recursos empleados no hayan logrado los éxitos deseados; por ello, se señala que es necesaria una nueva visión³⁰, en la cual se pretenda priorizar la construcción de la paz y la estabilización de las sociedades afectadas. Y si bien el Departamento de Defensa proporcionaría apoyo mientras fuera necesario, se debería dar preponderancia a los esfuerzos multidimensionales, con la amplia participación de una gran diversidad de agencias y actores, incluyendo los locales.

²⁷ Múgica, José. *Níger cierra la puerta al yihadismo tras un acuerdo con EEUU contra la yihad*, Espiral21, (11 de diciembre de 2022). Disponible en <http://espiral21.com/niger-cierra-la-puerta-a-rusia-tras-un-acuerdo-con-eeuu-contra-el-yihadismo/>

²⁸ Singh, Tanupriya. *Burkina Faso, Guinea y Malí proponen un eje estratégico en medio de la destitución militar francesa*, Peoples dispatch, (16 de febrero de 2023). Disponible en <https://peoplesdispatch.org/2023/02/16/burkina-faso-guinea-y-mali-proponen-un-eje-estrategico-en-medio-de-la-destitucion-militar-francesa/>

²⁹ Algunas de las iniciativas de los Estados Unidos lideradas por el Departamento de Estado en la lucha contra el terrorismo pueden consultarse en U.S. Department of State, *Bureau of Counterterrorism, Programs and Initiatives*. Disponible en <https://www.state.gov/bureau-of-counterterrorism-programs-and-initiatives/>

³⁰ Russell, Lia. *Opinion: why it's time for new US counterterrorism approach in Africa*, Devex, (10 de febrero de 2023). Disponible en <https://www.devex.com/news/opinion-why-it-s-time-for-new-us-counterterrorism-approach-in-africa-104676>

El nexos entre lucha contra el terrorismo y la pugna de las potencias siempre ha estado presente en África, y de manera muy significativa en estos momentos de reconfiguración global; y por ello se indica³¹ que los esfuerzos realizados en la lucha contra el terrorismo no se encuentran enfrentados, antes bien, todo lo contrario, con el empleo de otros recursos y actividades no exclusivamente militares, pues si se combinan adecuadamente una multiplicidad de medidas y medios y no solo se afronta dicho desafío desde una visión demasiado centrada en la búsqueda de una solución «securitizada», se puede mostrar como los Estados Unidos y otros países de occidente pueden convertirse en unos aliados más fiables y además capaces de cumplir con unas normas y límites éticos, aspecto este que, por contra, no se plantean otras naciones ni potencias, lo cual redundará sin duda, a medio y largo plazo, en beneficio de la población y de la sociedad en su conjunto.

De hecho, incluso en el ejercicio «Flintlock» liderado por el Mando de Operaciones Especiales de los Estados Unidos en África (SOVAFRICA en su acrónimo en inglés) realizado en marzo de 2023 en Costa de Marfil, ejercicio que movilizó a 1300 efectivos de fuerzas especiales de los Estados Unidos y de varios países africanos, se ha pretendido³², entre otros aspectos, mejorar la coordinación entre las fuerzas militares y las agencias de ley y orden en la lucha antiterrorista –recordando que en el último año los incidentes ligados a las acciones terroristas yihadistas se han incrementado en un 22% en toda África, y las muertes por esta causa, casi en un 50% respecto al año anterior³³–, como modo de avanzar en la línea anteriormente citada.

También es necesario indicar que uno de los procedimientos que los Estados Unidos están empleando de manera creciente en África, ante la presencia -y en aumento- del grupo Wagner, es compartir inteligencia e información –uno de los pilares de cualquier estrategia- de alto nivel y muy sensible con los regímenes de diferentes países del continente, para intentar evitar dicha expansión y ganar así Washington el apoyo de los

³¹ Faulkner, Christopher, Parens, Raphael y Plichta, Marcel. «*Who thinks wins*»: how smarter U.S. counterterrorism in the Sahel can pay dividends for Great Power competition, CTC Sentinel, (abril 2023), pp. 1-8. Disponible en <https://ctc.westpoint.edu/wp-content/uploads/2023/04/CTC-SENTINEL-042023.pdf>

³² Turse, Nick. *AFRICOM Chief to Congress: we share «core values» with coups leaders*, The Intercept, (10 de abril de 2023). Disponible en <https://theintercept.com/2023/04/10/africom-coup-flintlock/>

³³ *Fatalities from militant islamist violence in Africa surge by nearly 50 percent*, Africa Center For Strategic Studies, (5 de febrero de 2023). Disponible en <https://africacenter.org/spotlight/fatalities-from-militant-islamist-violence-in-africa-surge-by-nearly-50-percent/>

mismos; de esta manera, se estima que informaciones³⁴ tales como el supuesto intento de asesinato del presidente de Chad por parte de Wagner o los afanes de control de este grupo de los lugares de explotación de recursos minerales claves de muchas naciones africanas, como en Sudán o en la República Centroafricana entre otros, pretenden mostrar a los gobiernos africanos que pese a las promesas de seguridad y estabilidad en los países donde despliega Wagner, la realidad es que el caos y el saqueo de las riquezas se impone rápidamente.

De hecho, se llega a expresar³⁵ que las condiciones que posibilitan el desarrollo y crecimiento de los grupos terroristas son las mismas que generan los espacios para que grupos como el ruso Wagner desplieguen en la región: inseguridad, escasa gobernanza y un grado no adecuado de desarrollo económico y social (VVAA., 2022, 79-127)³⁶. Y, a la vista de la existencia a fecha de hoy de esas condiciones, una de las líneas argumentales de la narrativa empleada frente a Washington y frente a occidente es relativa a qué han hecho durante todos los años y décadas en los que han tenido una gran presencia e influencia en el continente.

E incluso se pone sobre el tapete, en unos espacios como los africanos en los que las guerras por delegación -medio empleado por las potencias y las naciones que utilizan grupos sobre el terreno (*proxies* en la quizás más conocida terminología inglesa) para lograr sus objetivos estratégicos³⁷ y no tener que enfrentarse así directamente-, han sido y son habituales, y en las cuales las sospechas de instrumentalización de los grupos terroristas por alguna potencia o nación siempre planean entre las sombras.

Y todo ello sin olvidar que, y por otra parte, desde determinados ámbitos de la Administración estadounidense se señala que cómo es posible que se produzcan determinadas declaraciones muy complejas de explicar –tales como que los líderes

³⁴ Banco, Erin y Carrier, Anastasia. *To counter Russia in Africa, Biden deploys a favored strategy*, Politico, (7 de mayo de 2023). Disponible en <https://www.politico.com/news/2023/05/07/wagner-russia-africa-00095572>

³⁵ Estelle Perez, Emily, *Secure communities: stopping the salafi-jihadi surge in Africa*, Critical Threats, (febrero 2023). Disponible en <https://www.criticalthreats.org/analysis/secure-communities-stopping-the-salafi-jihadi-surge-in-africa>

³⁶ Sánchez Herráez, Pedro. *El Sahel: epicentro yihadista en África Occidental*, en VVAA, Cuaderno de Estrategia 214, capítulo 3, pp. 79-127, Madrid, 2022. Disponible en https://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_214/Cap_3_El_Sahel_epicentro_yihadista_en_Africa_Occidental.pdf

³⁷ En este sentido Sánchez Herráez, Pedro. *Libia: ¿el modelo de conflicto del siglo XXI?*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Análisis 21/2019, (3 de julio de 2019). Disponible en https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2019/DIEEEA21_2019PEDSAN_Libia.pdf

golpistas comparten valores fundamentales con las fuerzas de Estados Unidos³⁸-, o se cuestiona la razón por la que se debe estar proporcionando entrenamiento, financiado en última instancia por los contribuyentes estadounidenses, a personas que luego dan golpes de estado contra sus propios gobiernos, haciendo mención a la sucesión de golpes de estado acontecidos en los últimos años especialmente en África occidental, en lo que se ha dado en considerar como una potencial «vuelta al caudillismo»³⁹. Estos aspectos pueden llevar, en ocasiones, a retrotraer la memoria al apoyo proporcionado por Washington, durante la guerra fría, a cualquier dictador con tal de que estuviera dispuesto a luchar contra el comunismo.

Por lo tanto, la narrativa, dentro y fuera de suelo norteamericano, complica la acción sobre el terreno, pese al empleo, y cada vez más masivo, de medios y modos en todos los pilares de la estrategia.

Pero, y mientras los Estados Unidos pretenden mantener su status de gran potencia global –para lo cual África es y deviene en un espacio cada vez más necesario- ¿Qué hacen al respecto las otras dos potencias principales en la liza actual, China y Rusia?

China: ¿el gran envolvimiento del país del centro?

Desde una secular cosmovisión chino-céntrica del mundo, y para poder lograr la consecución de los intereses nacionales, Pekín ha empleado, y lo sigue haciendo, la combinación, con paciencia y de manera magistral y pausada, de los diferentes pilares de la estrategia, en especial y de manera mucho más evidente el diplomático, el informativo –centrado en la difusión de una narrativa «armoniosa» para todos los países- y el económico, con la construcción de grandes infraestructuras como banderín de enganche, amén de unas importantes relaciones comerciales –tratadas con detalle en el capítulo 3 del presente Cuaderno de Estrategia- especialmente en los países con menor grado de desarrollo, sin olvidar que, de una manera menos evidente pero también presente, el pilar militar se encuentra en la sombra de muchas de esas actividades.

³⁸ U.S. AFRICOM leader admits coups leaders «share core values» with U.S. military, Today News Africa (23 de marzo de 2023). Disponible en <https://todaynewsafrika.com/u-s-africom-leader-admits-coup-leaders-share-core-values-with-u-s-military/>

³⁹ Sánchez Herráez, Pedro. *¡El Sahel en llamas!: ¿vuelta al caudillismo!*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Análisis 61/2022, 5 de octubre de 022. Disponible en https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2022/DIEEEA61_2022_PEDSAN_Sahel.pdf

Por ello, desde esa visión de «país del centro» -pues esa la etimología, el significado de la palabra «China»-, durante décadas se ha ido tejiendo una red global en la cual África juega un papel importante, y para ello se ha dado un papel preponderante a la implantación de una poderosa narrativa.

Pero... ¿verdaderamente existe esa chinocentralidad?

China: ¿el retorno al país del centro?

La iniciativa de seguridad global emitida por China en febrero de 2023, pretende aparentemente, a semejanza de lo acontecido con la Iniciativa de la Nueva Ruta de la Seda -y otras-, y en una dinámica en la cual el proceso en sí mismo es lo realmente importante, generar una serie de iniciativas diplomáticas cuya finalidad es construir un «círculo de amigos»⁴⁰, una gran coalición de países que permita conformar un orden global distinto del marcado por occidente.

Resulta interesante comparar esa expresión literal de «círculo de amigos» con la cosmovisión secular de China como «país del centro», en la cual el núcleo del país –el Emperador en ese momento- se rodeaba, para garantizar su supervivencia y hegemonía, de una serie de anillos concéntricos que, desde dentro hacia fuera, se podían clasificar como estados aliados, estados tributarios, estados vasallos y, en el anillo más exterior, los bárbaros. En la actualidad, y con una terminología que en cierta medida recuerda a aquella pretérita, es factible definir los intereses nacionales chinos en forma de 7 círculos concéntricos⁴¹. En el círculo central se encuentra el Partido Comunista Chino y, en su círculo más exterior, la reforma de las instituciones de gobernanza internacional por medio del alineamiento de su personal, prácticas y cultura institucional para lograr una mayor proximidad a los valores e intereses chinos, pasando, y siguiendo ese modo concéntrica, por unas relaciones complacientes con los estados fronterizos con China, por asegurar la periferia continental y marítima de China –hasta el Índico- desactivando la red de alianzas establecidas por los Estados Unidos y también, por optimizar las

⁴⁰ Ekman, Alice. *China's Global Security Initiative*, European Union Institute for Security Studies, Brief nº 5, (marzo de 2023), p. 2. Disponible en https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief_5_China%27s%20Global%20Security%20Initiative.pdf

⁴¹ Rudd, Kevin. *China's strategic visión, strengths, and vulnerabilities*, Asia Society Policy Institute, (9 de abril de 2019) <https://asiasociety.org/policy-institute/chinas-strategic-vision-strengths-and-vulnerabilities>

buenas relaciones con el mundo en desarrollo –en Asia, África e Iberoamérica– contribuyendo así, además, a mejorar la posición y percepción de China en las instituciones internacionales, entre otros círculos.

La ya –real– centralidad de China a escala global ha motivado una mayor asertividad en campos, como la diplomacia, donde hasta hace poco parecía imposible que esto llegara a producirse; así, la llamada «diplomacia del lobo guerrero»⁴² es parte del esfuerzo chino por hacer frente a lo que muchos ciudadanos del país oriental entienden que es una imagen sesgada de China, parte del esfuerzo por defender el interés nacional incluso llegando la confrontación, lejos del estilo más conservador, pasivo y de huella baja empleado durante décadas. De hecho, y con relación al empleo del poder blando –softpower en terminología inglesa–, al uso de la capacidad de atracción, prioritaria durante décadas, la diplomacia del lobo guerrero no contribuye a este hecho, pues la puesta de manifiesto de manera tajante y contundente de los intereses nacionales suele ser negativa y contraproducente para el poder blando.

Además, la pandemia de COVID-19 supuso, en gran parte del planeta, y pese a la llamada «diplomacia de las mascarillas»⁴³ –en la que por medio del envío de equipos médicos para hacer frente a la pandemia China intentaba dar una imagen de potencia global responsable y comprometida–, un incremento de la percepción negativa hacia China, debido, entre otras cuestiones, al hecho de que en Wuhan se centrara el epicentro de la pandemia; malestar que llegó a plasmarse en sanciones de Pekín a Cambera por un cruce de acusaciones, y que llegaron a un grado tal que se llegó a hablar de «guerra económica» y del intento chino de «poner de rodillas a Australia»⁴⁴.

Por tanto, incluso un pilar secular como es la diplomacia sufre modificaciones y cambios –si bien no se abandona plenamente el poder blando para no afectar a la narrativa como uno de los pilares fundamentales de la estrategia china–, lo cierto es que, incluso, el pilar diplomático refleja, en gran medida, ese «retorno del país del centro».

⁴² Zhu, Zhiqun. *Interpreting China's «Wolf-Warrior Diplomacy»*, The Diplomat, (15 de mayo de 2020). Disponible en <https://thediplomat.com/2020/05/interpreting-chinas-wolf-warrior-diplomacy/>

⁴³ Wong, Brian. *China's mask diplomacy*, The Diplomat, (23 de marzo de 2020). Disponible en <https://thediplomat.com/2020/03/chinas-mask-diplomacy/>

⁴⁴ *EEUU acusa a China de «guerra económica» contra Australia*, DW, (1 de diciembre de 2021). Disponible en <https://www.dw.com/es/ee-uu-acusa-a-china-de-guerra-econ%C3%B3mica-contra-australia/a-59983216>

La cosmovisión china es tan poderosa y tan constante en la historia que, de hecho, en ocasiones, se emplea el término «síndrome de país del centro»⁴⁵ para definir esa propia percepción y la visión del resto del mundo. Y para poder materializar dicha cosmovisión, en un mundo global los anillos han de abarcar todo el planeta y poder ser dirigidos desde Pekín. La constatación de que este hecho sube muchos enteros es que, y pese a que Rusia materializa un rival para Estados Unidos y para el orden mundial liderado o preconizado esencialmente desde Washington, ciertamente es China el gran rival, el nuevo hegemon capaz de desafiar a la nación norteamericana y a ese orden mundial establecido y existente.

Y tanto es así que en su última estrategia de seguridad nacional publicada en octubre de 2022, Estados Unidos señala⁴⁶ de manera expresa que China es el «único competidor tanto con la intención de reconfigurar el orden internacional como, y de manera creciente, con el poder económico, diplomático, militar y tecnológico para lograr dicho objetivo». China, de facto, se ha convertido en el «centro de gravedad» de las preocupaciones de Washington. La centralidad china es incluso reconocida por su mayor rival.

¿Y cómo se ha llegado a eso?

Más allá del Rimland: ¡la gran telaraña global!

Si bien en la geopolítica clásica occidental el Rimland, ese amplio anillo de tierras que rodea a la denominada «Tierra Corazón» (esencialmente el gran espacio terrestre ocupado por Rusia) ha constituido uno de los espacios clave en la disputa por el planeta –y lo sigue siendo⁴⁷– quizás desde la óptica China, desde esa visión de constituir el centro del mundo y desde la necesidad de proteger ese centro generando círculos concéntricos de pueblos y países que hagan inaccesible a los «barbaros» su centro y esencia de

⁴⁵ Sinha, K.K. *Communist China and its Middle Kingdom Syndrome*, The Daily Guardian, (1 de julio de 2021). Disponible en <https://theguardian.com/communist-china-and-its-middle-kingdom-syndrome/>

⁴⁶ The White House, *National Security Strategy*, (octubre 2022), p. 8. Disponible en <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>

⁴⁷ Sánchez Herraéz, Pedro. Siglo XXI: *¿El retorno a la lucha por el Rimland?*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Análisis 12/2021, 17 de marzo de 2021. Disponible en https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2021/DIEEEA12_2021_PEDSAN_Rimland.pdf

poder, dicho concepto –el Rimland- no sea el capital en su geopolítica, sino sólo una parte de la misma.

Un repaso a las obras del fundador de la República Popular China, Mao Tse Tung, proporcionan una guía sobre la visión y modo de actuar de China que resulta muy interesante, tanto para entender lo que se hizo en aquel momento –en las etapas previas al nacimiento de la República Popular China, en un entorno de conflictividad frente a Japón, con una guerra civil y mundial en curso- como, en la actualidad, y desde una óptica global, interpretar una potencial línea de acción a escala planetaria.

Así, es recurrente (Mao, 1965) el empleo del término «envolvimiento estratégico», en el sentido de trazar un círculo mucho más amplio y alrededor de tu rival, y hacerlo de manera pausada, sobre la base del efecto acumulativo de muchas acciones en todos los ámbitos –diplomático, económico, político, e incluso, llegado el caso, militar- para ir paulatinamente desgastando las capacidades del rival obligándole a actuar en un frente y un espacio muy amplio, que por ello ve en peligro, incluso, por mor de ese amplio y multidimensional envolvimiento, sus líneas de comunicaciones e incluso su propia retaguardia, obligándole a dispersar aún más sus fuerzas y a ser más contundente aún en muchas de sus acciones, lo que llevará a que pierda apoyos y que China los vaya ganando paulatinamente, y así también China contara cada vez con un grado creciente de proximidad y simpatía no sólo en muchas otras naciones, sino en una proporción creciente de la población del rival, lo que acabará conduciendo inexorablemente a la derrota al adversario pese a que, aparente o realmente, China contase inicialmente con menos capacidades. Por tanto, ese envolvimiento estratégico, realizado de una manera lenta y progresiva, obligaría al adversario a una disputa –o guerra- prolongada que no sería capaz de sobrellevar, y, por tanto, sería finalmente derrotado.

En un mundo global, el envolvimiento estratégico de única la superpotencia restante tras la guerra fría, Estados Unidos, debe realizarse a escala global. Y así se ha hecho, siguiendo esos planteamientos de Mao, pero con medios y procedimientos de la era global.

Tanto es así, que incluso un «poder blando» como la Unión Europea define a China como «socio, un competidor y un rival sistémico»; y el tono del discurso va subiendo enteros, no solo por la actitud de China en la guerra en Ucrania, sino por sus acciones y sus

objetivos, tanto declarados como aparentes, como queda perfectamente recogido en las palabras⁴⁸ del Presidente Xi Jinping relativas a que China fuera, en el año 2049 –año del centenario del nacimiento de la República Popular China-, el líder mundial mediante una combinación de fuerza nacional e influencia internacional.

Por ello, y como señala⁴⁹ Ursula von der Leyen, Presidente de la Comisión Europea, China ha superado la etapa de la era de la «reforma y apertura», para entrar en una nueva de «seguridad y control». Además, continúa la política europea, Xi Jinping dijo al pueblo chino que se preparara para la lucha, lo cual expresa una visión del mundo condicionada por una suerte de misión para la nación china; y, por lo tanto, y como colofón, el objetivo del partido Comunista Chino no es otro que lograr un cambio sistémico del orden internacional, con China en el centro, como ponen de manifiesto las posiciones de Pekín en los organismos internacionales, mostrando su determinación relativa al desarrollo de una visión alternativa del orden mundial en la cual la economía y la seguridad tengan preeminencia sobre la política y los derechos civiles. Y manifestaciones de estas intenciones son la Iniciativa de la Nueva Ruta de la Seda⁵⁰, los nuevos bancos internacionales y otras iniciativas lideradas por China erigidas para rivalizar con el orden internacional actual.

Por ello, y para contraponer en cierta medida una alternativa a ese involucramiento global –al menos en el ámbito de las comunicaciones-, la Unión Europea ha desarrollado un programa propio, el «Global Gateway»⁵¹, que con un presupuesto que alcanza los 300.000 millones de euros se plantea como alternativa y competencia a la Nueva Ruta de la Seda china. Y con ello, y ya centrado en el caso africano, lo que se pretende, frente a los proyectos auspiciados por China que generan una deuda inmensa para las naciones africanas y que excluyen cuestiones tales como derechos humanos, condiciones adecuadas y dignas de trabajo, contratos transparentes, etc., y pese a los

⁴⁸ *Full text of the report to the 20th National Congress of the Communist Party of China*, Embassy of the People's Republic of China in Malaysia, (16 de octubre de 2022). Disponible en http://my.china-embassy.gov.cn/eng/zqwx/202210/t20221026_10792358.htm

⁴⁹ *Speech by the President von der Leyen on EU-China relations to the Mercator Institute for China Studies and the European Policy Centre*, European Commission, (30 de marzo de 2023). Disponible en https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_23_2063

⁵⁰ Término que en chino se expresa con una acepción aproximada de «un cinturón, un camino», reforzando esa cosmovisión de anillo estratégico global.

⁵¹ Web oficial European Commission, *Global Gateway*. Disponible en https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/global-gateway_en

plazos mayores de ejecución dada la necesidad exigida por Europa de cumplir con ciertos criterios y valores, finalmente el resultado redundará en mayores beneficios para estas naciones. Y por ello se insiste⁵² en que la Unión debe impulsar sus valores como modo de restar influencia de Pekín en África.

Los países africanos se encuentran sumidos, tras haber recibido préstamos ingentes, tras la pandemia de COVID-19 y con la guerra de Ucrania por medio, en una situación en la que el pago de la deuda se hace tremendamente complejo; pese a las dificultades para obtener datos ciertos en una cuestión que presenta un alto grado de opacidad, se estima que 22 países están al borde del impago⁵³. Préstamos realizados a cambio, caso de impago, de quedarse con las propias infraestructuras o, según otra modalidad, a cambio de recursos, a cambio de esas materias primas tan necesarias para China; así, Angola, Zambia o Ghana, grandes economías de África, se encuentran con alto grado de endeudamiento, que en algún caso puede llegar a ser dramático.

Se estima⁵⁴ que la deuda de África con China supone un montante de unos 150.000 millones de dólares en los más de 1.100 préstamos concedidos. Pero, ciertamente, esa cantidad se encuentra en el entorno del 15% del total de la deuda africana –lo cual implica que hay mucho interés por parte de otras muchas naciones por África, por sus grandes riquezas y oportunidades-, y que, por tanto, si bien en muchos casos no es achacable solo a China la situación generada por la ingente deuda de los países africanos, ciertamente se señala⁵⁵ que Pekín resulta clave para intentar encontrar una solución a la misma.

Y esos proyectos de infraestructuras no solo responden al pilar económico de la estrategia, sino también al de la información –en modo narrativa-, aspecto siempre importante y que cada vez ocupa un puesto más destacado entre las herramientas estratégicas; y Pekín lo ha desarrollado de tal modo –se ahondará un tanto más en un

⁵² *La UE «debe» impulsar sus valores para restar la influencia China en África*, SWI (4 de mayo de 2023). Disponible en https://www.swissinfo.ch/spa/ue-futuro_la-ue-debe--impulsar-sus-valores-para-restar-la-influencia-china-en-%C3%A1frica/48487546

⁵³ Naranjo, José. *La deuda asfixia a África, pero China no es la única responsable*, (2 de marzo de 2023). Disponible en <https://elpais.com/planeta-futuro/2023-03-02/la-deuda-asfixia-a-africa-pero-china-no-es-la-unica-responsable.html>

⁵⁴ *Global Debt Relief Dashboard*, John Hopkins School of Advanced International Studies, China-Africa Research Initiative, (enero 2021). Disponible en <http://www.sais-cari.org/debt-relief>

⁵⁵ *The response to debt distress in Africa and the role of China*, Chatham House, (15 de diciembre de 2022). Disponible en <https://www.chathamhouse.org/2022/12/response-debt-distress-africa-and-role-china>

epígrafe posterior- que se llega a calificar a China (Kurlantzick, 2022) como una superpotencia de influencia.

Todo ello sin olvidar la importancia que tienen las infraestructuras de transporte y logísticas para el pilar militar, considerando además que las grandes empresas chinas que las construyen son estatales o semiestatales y presentan un alto grado de opacidad; un puerto es un excelente embrión para una base naval, y un conjunto de puertos pueden devenir, fácilmente, en una red de puntos de apoyo que permitan establecer, junto con una poderosa armada, el control o dominio del mar. Las infraestructuras logísticas constituyen un recurso muy fácilmente «militarizable», posibilidad que no suele ser muy conocida, pero que entra en los planteamientos⁵⁶ de Pekín.

De hecho, se estima como probable⁵⁷ que China tenga interés en establecer más instalaciones militares en el continente –además de en Djibouti-, y que se esté probablemente valorando Angola, Kenia, Seychelles y Tanzania y quizás Namibia (donde existen ya instalaciones de otro tipo que podrían fácilmente, como ocurre en el caso de Djibouti, tener un uso dual, tanto comercial como militar), así como también busca con mucho ahínco un puerto en aguas atlánticas, en la costa oeste africana.

Así, si antes del cambio de siglo Pekín había invertido en dos puertos en África, apenas 20 años después son dos docenas de puertos en más de 20 países africanos los que cuentan con presencia y/o financiación china. Desde el establecimiento de la primera base naval china en África, en Djibouti –sito en el cuerno de África- en el año 2017, la construcción de grandes terminales marítimas ha supuesto un afán constante, pues esos puertos serían capaces de albergar los nuevos portaviones⁵⁸ y los grandes buques de la flota de guerra que China construye a marchas forzadas.

Siguiendo esa línea, Pekín intenta aparentemente instalarse en el puerto en Bata, en Guinea Ecuatorial, en pleno Golfo de Guinea, una región tremendamente rica en

⁵⁶ O’Dea, Christopher R., *How China weaponized the global supply chain*, National Review, (20 de junio de 2019). Disponible en <https://www.nationalreview.com/magazine/2019/07/08/how-china-weaponized-the-global-supply-chain/>

⁵⁷ *Report to Congress 2022*, U.S.-China Economic and Security Review Commission, (noviembre 2022), p.382. Disponible en https://www.uscc.gov/sites/default/files/2022-11/2022_Annual_Report_to_Congress.pdf

⁵⁸ *China’s new supercarrier will soon undergo first sea trials, officer says*, CNN, (3 de enero de 2023). Disponible en <https://edition.cnn.com/2023/01/03/asia/china-new-aircraft-carrier-sea-trials-intl-hnk-ml/index.html>

hidrocarburos –planteada como una de las alternativas europeas al gas ruso- y ubicado en una ruta comercial muy activa. Y, además, situada en pleno océano Atlántico, espacio naval donde China busca fehacientemente poder establecerse. Y si bien las noticias al respecto son contradictorias⁵⁹, ciertamente es una empresa china, China Road and Bridge Corporation, la que ha realizado una gran parte de las obras de ampliación y mejora del mismo además de otras obras de infraestructura en el país desde el año 2000⁶⁰. Tanto es así, que en febrero del año 2022 altos funcionarios estadounidense visitaron⁶¹ Guinea Ecuatorial, además de para señalar el interés por incrementar la cooperación en varias áreas, incluyendo la cooperación militar, la seguridad marítima y la del Golfo de Guinea, para también y aparentemente intentar disuadir al presidente del país sobre la posible construcción de la base naval china en Bata.

No se descarta, como una de las cuestiones que en ocasiones se ponen sobre el tapete, la posibilidad de que China se esté planteando establecer en África una suerte de nueva «línea de los nueve puntos»⁶² –como ha hecho en el mar del sur de China, para poder contar con una red de puntos de apoyo que permitan tanto la defensa del continente como asegurar la navegación propia o negársela al adversario en las aguas de ese mar que considera, sin ningún argumento jurídico sólido, como aguas territoriales propias-, o un nuevo «collar de perlas»⁶³ en África que contribuya a controlar las rutas y el flujo de recursos marítimos por el continente y desde y hacia China.

Por tanto, es fácil apreciar la importancia de África para China en su proyecto global... ¿y aún hay más?

⁵⁹ *China negocia con Guinea Ecuatorial establecer base naval en la ciudad de Bata*, Guinea Infomarket, (4 de enero de 2021). Disponible en <https://www.guineainfomarket.com/africa-central/2023/01/04/china-negocia-con-guinea-ecuatorial-establecer-base-naval-en-la-ciudad-de-bata/>

⁶⁰ *Concluye el proyecto de ampliación y modernización del puerto de Bata, el más grande de Guinea Ecuatorial*, Guinea Infomarket, (7 de agosto de 2019). Disponible en <https://www.guineainfomarket.com/economia/2019/08/07/concluye-el-proyecto-de-ampliacion-y-modernizacion-del-puerto-de-bata-el-mas-grande-guinea-ecuatorial/>

⁶¹ *Estados Unidos envía funcionarios a Guinea Ecuatorial mientras lucha con China por influencia en África*, Guinea Infomarket, 25 de febrero de 2022. Disponible en <https://www.guineainfomarket.com/africa-central/2022/02/25/estados-unidos-envia-funcionarios-a-guinea-ecuatorial-mientras-lucha-con-china-por-influencia/>

⁶² *La arquitectura portuaria china en África: el ejemplo de Guinea Ecuatorial*, The Political Room, (15 de marzo de 2022). Disponible en <https://thepoliticalroom.com/la-arquitectura-portuaria-china-en-africa-guinea-ecuatorial/>

⁶³ Gil, Abel. *La geopolítica de China y su collar de perlas*, El Orden Mundial, (4 de septiembre de 2020). Disponible en <https://elordenmundial.com/mapas-y-graficos/china-y-su-collar-de-perlas/>

África: ¿el Dorado chino?

Además de por su riqueza en materias primas de todo tipo, existen una serie de cuestiones, quizás no tan evidentes, que motivan que desde hace años los ojos de China, en el marco de su expansión global, hayan prestado una atención especial hacia África.

Hace ya más de una década, desde China se miraba a África con dos ópticas; además de la estatal e institucional, cuya actividad se materializaba esencialmente en la construcción de infraestructuras y la extracción de recursos naturales, el continente se convertía en un espacio de oportunidad para muchos chinos, para cientos de miles de ellos, que se lanzaron a establecerse en el mismo. De esta manera, desde médicos a comerciantes, pasando por industriales y granjeros, se asentaron en África, donde se podía encontrar una mayor libertad que en China y una mayor capacidad de iniciativa y maniobra para desarrollar dichas actividades. Y así, expresiones relativas a que África era el segundo continente de China, y cómo un millón de migrantes chinos estaban construyendo un nuevo imperio en África empiezan a poblar (French, 2014) los análisis y la literatura especializada.

Pero el grado de permeación de esta creciente población china en las sociedades africanas comienza a tener tal nivel que se comienza a citar la existencia de un cierto «imperialismo blando», junto con la aparición y crecimiento de problemas entre asiáticos y africanos, tanto ligados a causas puramente comerciales y mercantiles –la competencia hace, en ocasiones, difícilmente sostenibles algunos de los negocios y actividades ejercidas secularmente por africanos- como, incluso, problemas derivados del racismo⁶⁴, corrupción y degradación medioambiental.

Existe otra poderosa razón para mirar hacia África: el dividendo demográfico –la proporción de personas en edad de trabajar en una población- del continente, masa humana que además crece de manera casi exponencial.

Pekín ha de hacer frente a un serio problema que puede afectar a sus expectativas de crecimiento y logro de un nivel que posibilite alcanzar el primer puesto en la economía mundial; y esa cuestión está directamente ligada a la baja natalidad –la política de hijo único impuesta durante décadas ha llevado a que la población en edad fértil contemple

⁶⁴ Sul, Celine. *China's racism is wrecking its success in Africa*, Foreign Policy, (15 de abril de 2020). Disponible en <https://foreignpolicy.com/2020/04/15/chinas-racism-is-wrecking-its-success-in-africa/>

como normal tener solo un hijo o ninguno-, lo cual, sumado a las dificultades para sacar adelante a un hijo y las exigencias del sistema social chino, ha llevado no solo al paulatino envejecimiento de la población, sino también a la existencia de un movimiento juvenil creciente⁶⁵ que rechaza el afán consumista y, por tanto, el trabajo constante para producir y conseguir dichos bienes. El declive de la población puede llevar aparejado un declive económico, y por tanto, una minoración del peso geopolítico⁶⁶ en el planeta del país del dragón.

Para seguir con esa capacidad productiva con una población menguante –problema que no solo afecta a China, sino también a Japón o a la propia Unión Europea- y que en el caso chino se llega a denominar «desastre demográfico»⁶⁷, las alternativas pasan, especialmente, por la robotización y la automatización en mayor grado de muchas actividades productivas o por la consecución de una gran masa laboral que pueda, bien en el propio país, bien deslocalizando las industrias más intensivas en mano de obra, suplir la falta de trabajadores nacionales. Lo primero –robotización- no es fácil, ni sencillo, ni rápido, y requiere de un gran salto tecnológico –quizás por ello, y además de por otras razones, el hecho de que Taiwán ostente la supremacía mundial⁶⁸ en la investigación, diseño y fabricación de semiconductores, sea una de las claves de la pugna con China, además de la cuestión derivada de la unidad territorial china y, por lo tanto, también sea la razón última de la defensa a ultranza de la autonomía de la isla por parte de los Estados Unidos-. Y lo segundo –búsqueda de mano de obra foránea- requiere de una gran cantidad de personas en edad laboral: y el lugar del planeta donde la población crece, y de una manera desaforada, es África.

El continente puede ser contemplado como el gran reservorio de mano de obra mundial, cuestión siempre interesante a valorar como posibilidad para la «fábrica del mundo»,

⁶⁵ Chan, Samantha. *China: consecuencias de la baja natalidad para sus ambiciones económicas*, BBC, (30 de abril de 2023). Disponible en <https://www.portafolio.co/economia/finanzas/china-que-consecuencias-tiene-la-baja-natalidad-para-sus-ambiciones-economicas-581844>

⁶⁶ Fuxian, Yi. *The Chinese century is already over*, Project Syndicate, (22 de febrero de 2023). Disponible en <https://www.project-syndicate.org/commentary/china-population-decline-will-mean-economic-geopolitical-decline-by-yi-fuxian-2023-02>

⁶⁷ Goldstone, Jack A. *China's looming demographic disaster*, Noéma, (14 de febrero de 2023). Disponible en <https://www.noemamag.com/chinas-looming-demographic-disaster/#:~:text=According%20to%20data%20just%20released,is%20unlike%20anything%20seen%20before>

⁶⁸ *Taiwan's dominance of the chip industry makes it more important*, The Economist, (6 de marzo de 2023). Disponible en <https://www.economist.com/special-report/2023/03/06/taiwans-dominance-of-the-chip-industry-makes-it-more-important>

pues, ciertamente, y además del declive demográfico, la tendencia en la propia China es, como señala de una manera muy gráfica un empresario chino que en Etiopía da trabajo a miles de africanos: «En China, ya nadie quiere hacer zapatos»⁶⁹. Ciertamente, existe un poderoso debate⁷⁰ relativo a si China deslocalizaría parte de su producción intensiva en mano de obra a África, o lo haría a otras partes de Asia, todo ello sin olvidar el hecho de que la robotización dejaría a millones de personas sin sus empleos efectivos o potenciales⁷¹, en muchas zonas del mundo –incluyendo África- donde casi la única opción laboral es la economía de subsistencia en el sector primario o formar parte de una cadena de montaje de baja cualificación, generándose, caso de promesas o expectativa incumplidas, unas grandes bolsas de inestabilidad que podrán ser un poderoso contrapunto a las narrativas relativas al desarrollo común y armónico.

Narrativas, si, pero... ¿tan importantes son las narrativas?

Un pilar clave: ¡la narrativa «armoniosa»!

China, en el marco de todos los pilares de la estrategia, emplea con gran profusión la propaganda⁷² –la información e inteligencia dirigida a tornar las percepciones ajenas en plenamente favorables a la causa propia- para lograr sus objetivos políticos; y además, el modelo que está empleando en África pretende ser el paradigma a aplicar en el llamado sur global⁷³ -entre otras cuestiones por la gran masa humana que supone África como laboratorio de ensayo-, poniendo de relieve y como línea argumental de la misma

⁶⁹ Marsh, Jenni. *Employed by China*. CNN, (agosto de 2018). Disponible en

<https://edition.cnn.com/interactive/2018/08/world/china-africa-ethiopia-manufacturing-jobs-int/>

⁷⁰ Attenburg, Tillman. *Migration of chinese manufacturing jobs to Africa: myth or reality?*, Brookings, (5 de marzo de 2019). Disponible en <https://www.brookings.edu/blog/africa-in-focus/2019/03/05/migration-of-chinese-manufacturing-jobs-to-africa-myth-or-reality/>

⁷¹ En este sentido Sánchez Herráez, Pedro. *¡Revolución industrial 4.0!: ¿arderá el Mediterráneo sur?*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Análisis 01/2022, (12 de enero de 2022). Disponible en

https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2022/DIEEEA01_2022_PEDSAN_Revolucion.pdf

⁷² Si bien en el contexto actual el término «desinformación», si bien más amplio y abarcador es empleado con mayor habitualidad –cuestión que es reconocida como un problema de seguridad de tal magnitud que ha motivado por parte de gobiernos e incluso de la propia Unión Europea la publicación de estrategias contra la desinformación-, se emplea el término propaganda por ser parte del acervo popular e intuitivamente dar una idea clara de lo que se pretende con las narrativas chinas –y las de otras naciones, obviamente-.

⁷³ Eisenman, Joshua. *China is tweaking its propaganda for African audiences*, Foreign Policy, (16 de marzo de 2023). Disponible en <https://foreignpolicy.com/2023/03/16/china-propaganda-africa-soft-power/>

los avances logrados y lo acertado que supone para las naciones colaborar o tomar como referente de desarrollo a China.

Desde la llegada al poder del Presidente Xi Jinping en el año 2012, lograr una narrativa adecuada a los intereses de China ha sido una constante en sus esfuerzos para promocionar la visión de Pekín a escala global, para lo cual el modo utilizado ha sido crear unos medios de comunicación que fueran poderosos y con capacidad de influencia. Y para ello se emplean unas ingentes cantidades de dinero, de miles de millones de euros cada año; y si bien no es factible saber con exactitud cuánta de esa cantidad se dirige expresamente a África, sí que se señala⁷⁴ que de 30 naciones analizadas en relación a las campañas de influencia de China, Nigeria –una de las naciones más pobladas y ricas de África, con un enorme potencial y una ubicación estratégica clave conectando el Sahel y el Golfo de Guinea- es la nación más afectada y vulnerable a las acciones en este ámbito de Pekín.

Así, la agencia de noticias Xinhua tiene desplegadas en África 37 delegaciones, más que cualquier otra agencia de comunicación, para contribuir a crear junto con otras herramientas e instituciones –como el Instituto China-África- «una opinión pública favorable a la amistad y cooperación entre África y China»⁷⁵, y para asegurarse «que la cooperación China-África se presenta al mundo de la manera adecuada», entre otras sentencias similares.

En ese esfuerzo por, empleando ese pilar de la estrategia, contribuir a la expansión de la influencia en la política interna y en las sociedades de los países africanos por parte de Pekín, se emplea la difusión de desinformación online, el control de las asociaciones de estudiantes, el pago a políticos, la contribución a los presupuestos de universidades... y sobre todo, el intento de control de los medios de comunicación de cada nación. Y las circunstancias globales relacionadas con la pérdida de recursos económicos para los medios de comunicación de calidad facilitan la consecución del control de dichos medios

⁷⁴ Cook, Sarah. *Beijing's global media influence 2022*, Freedom House, <https://freedomhouse.org/report/beijing-global-media-influence/2022/authoritarian-expansion-power-democratic-resilience>

⁷⁵ *The China-Africa Institute Established in Beijing Yang Jiechi Reads the Congratulatory Message from President Xi Jinping and Delivers a Speech*, Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, (9 de abril de 2019). Disponible en https://www.fmprc.gov.cn/eng/wjw_663304/zqzg_663340/fzs_663828/xwlb_663830/201904/t20190415_541868.html

pues resulta más sencillo hacerse con los mismos. Pero, y pese a esta realidad y acción constante de China en relación a los medios, en ocasiones se cuestiona⁷⁶ que la eficacia sea tan elevada.

La narrativa no solo se construye mediante informaciones (o desinformaciones), sino también a través de diferentes medios y símbolos; en ese intento de influir y permear en las instituciones –globales y, en el caso de África, regionales- basta señalar como la financiación de la sede de la Unión Africana en Addis Abeba –capital de Etiopía-, sede que incluye una majestuosa torre de 100 metros de altura, fue financiada íntegramente por China en el año 2012... si bien desde el año 2018 se han comenzado a oír voces⁷⁷ indicando que a través de las instalaciones y equipos de dicha sede Pekín espía las conversaciones que se producen en la misma; o la construcción, actualmente en curso, de la sede de la Comunidad de Estados de África Occidental (CEDEAO o ECOWAS en inglés)) en Abuja, Nigeria, también financiada⁷⁸ por Pekín. O, con el objetivo, según se señala⁷⁹, de dar forma material al espíritu de cooperación y amistad entre China y África y de ayudar a que los países con menor tasa de desarrollo puedan acelerar su crecimiento y generar una autentica economía global, desde el 1 de marzo de 2023 se eliminarán los aranceles al 98% de los productos originarios de Etiopía, Burundi y Níger.

La narrativa china, pese a los pesares y diferendos existentes, ha permeado profundamente en África. Ya en el año 2011, año del ascenso de China como segunda potencia económica mundial y del viraje hacia Asia-Pacífico de los Estados Unidos, la contranarrativa que empezó a desarrollarse por parte de Washington, como reflejaban las palabras de la entonces Secretaria de Estado Hillary Clinton, se centraba en la posibilidad de la aparición de un «neocolonialismo chino»⁸⁰, planteándose que la acción de China podría, probablemente, eliminar la buena gobernanza en África y que solo las

⁷⁶ Kurlantzick, Joshua. *China wants your attention, please*, Foreign Policy, (5 de diciembre de 2022). Disponible en <https://foreignpolicy.com/2022/12/05/chinese-state-media-beijing-xi-influence-tools-disinformation/>

⁷⁷ Solomon Salem. *Report of China hacking African Union HQ fits larger pattern*, Voanews, (5 de enero de 2021). Disponible en <https://www.voanews.com/a/east-asia-pacific-voa-news-china-experts-report-china-hacking-african-union-hq-fits-larger-pattern/6200356.html>

⁷⁸ *China signs agreement to build ECOWAS Headquarters*, Modern Diplomacy, (7 de diciembre de 2022). Disponible en <https://moderndiplomacy.eu/2022/12/07/china-signs-agreement-to-build-ecowas-headquarters/>

⁷⁹ *China otorgará trato arancelario cero a Etiopía, Burundi y Níger*, Xinhua en español, (17 de febrero de 2023). Disponible en <http://spanish.xinhuanet.com/20230217/fd9bce7751f34c078478cf4ecf9e89e6/c.html>

⁸⁰ *Clinton warns against «new colonialism» in Africa*, Reuters, (11 de junio de 2011). Disponible en <https://www.reuters.com/article/us-clinton-africa-idUSTRE75A0RI20110611>

élites salieran beneficiadas, y no la población, de esas actividades comerciales y económicas con Pekín.

Ciertamente, Pekín también ha empleado procedimientos no del todo armoniosos y acordes a su propia narrativa, pues y como, entre otras prácticas similares, se recoge en un estudio⁸¹ realizado en 49 países africanos a lo largo de 20 años de inversiones chinas, «pagar sobornos es una manera más rápida de obtener una licencia y acceder al yacimiento de recursos naturales que seguir largos procesos burocráticos que suelen encontrarse con resistencia por parte de la población local».

O también, y pese a la narrativa de que «China envía ingenieros, no armas»⁸², entre los años 2017 y 2012, no solo el 10% de las armas que compró el continente tienen origen en el país asiático, sino que algunos países, como Tanzania, las Seychelles y Namibia recibieron el 90% de sus compras de armas de Pekín. Y en el Magreb, Argelia está valorando la compra de misiles balísticos chinos de corto alcance SY-400⁸³ y Marruecos, que posee un amplio repertorio de equipos de defensa chinos, contempla⁸⁴ la adquisición de misiles, bombas de precisión guiadas y drones, entre otro tipo de material. Y, y aunque la presencia de fuerzas militares chinas se hace a través de las operaciones de paz, pues el 80% de la contribución de China a las operaciones internacionales se realiza en África⁸⁵ -con la narrativa habitual de trabajar por la paz y estabilidad- también se afirma⁸⁶ que, de esta manera, y a bajo coste, Pekín prueba a sus fuerzas terrestres, armas y

⁸¹ Tawiah, Vicent, Kebede, Jeleta y Kyiu, Anthony. *Corruption. chinese investment and trade: evidence from Africa*, Journal of Emerging Market Finance 1-29, (8 de febrero de 2022) p.14 Disponible en <https://dro.dur.ac.uk/35798/1/35798.pdf?DDD2+rxsn43+vbv77>

⁸² Xue Bing: *Beijing will send engineers, not weapons to Horn of Africa*, The East African, (21 de marzo de 2022). Disponible en <https://www.theeastafrican.co.ke/tea/news/east-africa/beijing-will-send-engineers-not-weapons-to-horn-of-africa-3755474>

⁸³ *Argelia mira más allá de Rusia y negocia con China la compra de misiles SY-400*, Infodefensa, (22 de mayo de 2023). Disponible en <https://www.infodefensa.com/texto-diario/mostrar/4089466/argelia-mira-alla-rusia-negocia-china-compra-misiles-sy-400>

⁸⁴ Arredondas, Margarita. *Los misiles chinos despiertan el interés de Marruecos*, Atalayar, (28 de noviembre de 2022). Disponible en <https://www.atalayar.com/articulo/politica/los-misiles-chinos-despiertan-el-interes-de-marruecos/20221128171904159224.html>

⁸⁵ Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China. *China to continue backing peace efforts in Africa*, (28 de julio de 2022). Disponible en https://www.fmprc.gov.cn/eng/wjb_663304/zwjg_665342/zwbd_665378/202207/t20220728_10729497.html

⁸⁶ Nyabiage, Jevans. *China puts its military to the test in African peacekeeping roles*, South China Morning Post, (4 de junio de 2022) <https://www.scmp.com/news/china/military/article/3180109/china-puts-its-military-test-african-peacekeeping-roles>

plataformas y acumula experiencia con las mismas. El pilar militar también se emplea, si bien de manera subrepticia, para intentar evitar que confronte con la narrativa habitual.

De hecho, y como simple muestra del éxito de la misma, basta ver lo acontecido a mediados de mayo de 2023 con el trasfondo de la visita del Presidente de Eritrea a Pekín. Este país africano, situado en una posición clave para el acceso al Mar Rojo y al canal de Suez, además de hacia el Golfo Pérsico y el Océano Índico, y que hace frontera con Djibouti, país en el que China, como ya se ha señalado, abrió su primera base naval en el extranjero en el año 2017, resulta también de interés para China por su sector de las infraestructuras, minería, telecomunicaciones y agricultura, además de posibilitar el flujo de mercancías hacia el interior del continente africano a través de la Nueva Ruta de la Seda, a la cual pertenece. Y, además, Eritrea mantiene una buena relación con Pekín, siendo una simple muestra de esa buena relación la evacuación⁸⁷ de ciudadanos chinos realizada recientemente debido al conflicto de Sudán, en la cual Eritrea colaboró en gran medida. Eritrea es importante, bastante importante, para China.

Por ello, el cruce de declaraciones ente ambos dirigentes, además y más allá de la retórica habitual en estos encuentros, refleja de manera patente el mensaje constante y el poder de la narrativa china. El Presidente chino Xi Jinping, además de señalar que el respeto, la ayuda y el entendimiento mutuo seguirán constituyendo la piedra angular de las relaciones entre Pekín y el continente, y de que «China está dispuesta a trabajar con Eritrea para promover la cooperación de beneficio mutuo y lograr un desarrollo común a través de diversos marcos y plataformas, como la Iniciativa de la Franja y la Ruta, el Foro de Cooperación China-África y la Perspectiva sobre la Paz y el Desarrollo en el Cuerno de África»⁸⁸, añadió también unas palabras que pueden constituir perfectamente el colofón de la narrativa de Pekín en África: «(...) a pesar de los cambios en el panorama internacional. África es una tierra de grandes promesas. En el actual contexto (internacional), China y el continente deben reforzar como nunca antes la solidaridad y la cooperación para superar juntos las dificultades. Por lo tanto, China está dispuesta a cooperar para continuar la tradicional amistad con África, consolidar la confianza

⁸⁷ *Sudan fighting: Chinese evacuees fly home via Eritrea*, Tesfanews, (28 de abril de 2023). Disponible en <https://tesfanews.net/sudan-fighting-first-chinese-evacuees-flight-left-eritrea/>

⁸⁸ *China sostiene conversaciones con Presidente de Eritrea*, La Razón, (15 de mayo de 2023). Disponible en <https://www.la-razon.com/mundo/2023/05/15/china-sostiene-conversaciones-con-presidente-de-eritrea/>

estratégica mutua, proporcionar al continente nuevas oportunidades en el marco del desarrollo de alta calidad y la modernización al estilo chino emprendidos por la primera potencia asiática, y promover a fondo la cooperación bilateral»⁸⁹. Y a lo cual el Presidente eritreo señaló⁹⁰ que «las contribuciones de la República Popular China para transformar el orden mundial en una relación más justa y equitativa entre las personas y las naciones seguramente causarán desafíos globales y transformarán los sistemas que tenemos».

Por lo tanto, parece que los objetivos de China en África⁹¹: que África ocupa una posición central en los esfuerzos chinos para incrementar la influencia global y revisar el orden internacional, que Pekín emplea su influencia en África para tener acceso preferencial a materias primas, productos energéticos y minerales esenciales para las nuevas tecnologías y que emplea esa influencia y narrativa para lograr el apoyo político y diplomático de los países africanos para lograr sus aspiraciones globales mientras mantiene en un aparente segundo plano y minimiza sus acciones y presencia militar en el continente- se van viendo alcanzados en gran medida.

Pero, y además de los Estados Unidos –ya mencionados previamente- y de otras potencias medias y naciones con grandes intereses en el continente, Rusia está también presente, y de manera muy activa y poderosa. Pero... ¿Moscú plantea una estrategia similar a la China?

Rusia: ¿el flanqueo al Rimland?

Rusia, la inmensa Federación Rusa que abarca la sexta parte de las tierras emergidas del planeta, ha intentado, en paralelo a su proceso de nacimiento y expansión (VVAA, 2015), buscar una salida al mar así como encontrar fronteras naturales fuertes –grandes cordilleras, el océano, etc.- para evitar la reiteración de las invasiones de su territorio desde el este, el oeste y el sur como ha acontecido a lo largo de la historia.

⁸⁹ *Eritrean President Afwerki in Beijing to strengthen the iron axis with Xi*, Nova.news, (15 de mayo de 2023). Disponible en <https://www.agenzianova.com/en/news/xi-jinping-riceve-afwerki-apprezziamo-la-politica-estera-indipendente-delleritrea/>

⁹⁰ *Eritrean President Afwerki in Beijing to strengthen the iron axis with Xi*, Nova.news, (15 de mayo de 2023). Disponible en <https://www.agenzianova.com/en/news/xi-jinping-riceve-afwerki-apprezziamo-la-politica-estera-indipendente-delleritrea/>

⁹¹ *Report to Congress 2020*, U.S.-China Economic and Security Review Commission, (noviembre 2020), pp.136-137. Disponible en https://www.uscc.gov/sites/default/files/2020-12/Chapter_1_Section_3--Chinas_Strategic_Aims_in_Africa.pdf

La búsqueda de una salida al mar, una constante geopolítica en la historia rusa, ha sido, con la misma constancia, enfrentada por las potencias del momento, especialmente las marítimas, que han intentado mantener siempre al oso ruso en el interior de la estepa, lejos del mar –pues el Ártico, con el cual Rusia tiene una costa inmensa ha sido siempre un mar helado- pues el hecho de ser un país enclavado, sin acceso al mar, supone una desventaja competitiva y minora las posibilidades vitales de una nación. Así el «Gran Juego» durante el siglo XIX entre británicos y rusos, o la «Teoría de la Contención», durante la guerra fría, no materializaban más que el intento de evitar esa salida de la que Mackinder consideraba la «Tierra Corazón del mundo», y que, por tanto, hacía preciso, desde la óptica de Spykman, cercarla mediante el control del Rimland, de la amplia faja de tierra que circunvala, por toda la periferia del continente euroasiático, esa tierra corazón.

Y la llave para el acceso a esa tierra corazón se encuentra, según Mackinder, en Europa del este... un espacio que, paulatinamente, ha ido incorporándose a la Unión Europea y a la OTAN, lo cual ha generado un poderoso desasosiego en Moscú, que señala que el orden global establecido tras la guerra fría es un mundo unipolar, con Estados Unidos como único hegemon y que maniobra para que siga siendo así; y el control del Rimland es una parte esencial de esos esfuerzos, en lo que se ha dado en llamar el retorno a la lucha por el Rimland⁹² en el marco de la reconfiguración geopolítica global en curso.

Y Moscú no pretende ser un actor inerte en esta liza, antes bien, todo lo contrario.

Rusia: ¡el afán por ser una nueva gran potencia!

Moscú abandera los intentos y las declaraciones relativas a que el nuevo orden mundial ha de ser multipolar, o policéntrico, como gusta en llamar; y reitera que las naciones occidentales, que han conformado el planeta bajo su exclusiva óptica, no quieren perder esa posición privilegiada que les permite la existencia de un sistema hegemónico que genera serios desequilibrios a escala planetaria⁹³, y por ello hacen todo lo posible por

⁹² Sánchez Herráez, Pedro. *Siglo XXI: ¿El retorno a la lucha por el Rimland?*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Análisis 12/2021, (17 de marzo de 2021). Disponible en https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2021/DIEEEA12_2021_PEDSAN_Rimland.pdf

⁹³ *La multipolaridad es un hecho, aseguró canciller de Rusia*, Al Mayadeen, (30 de abril de 2023). Disponible en <https://espanol.almayadeen.net/news/politics/1697150/la-multipolaridad-es-un-hecho-asegur%C3%B3-canciller-de-rusia>

evitar, o al menos ralentizar, dicho cambio. Y dicho cambio abarca no solo mutaciones en los ámbitos políticos, informativos, económicos, militares... Sino que, y lo que viene a significar realmente –según esa narrativa de multipolaridad- es que los territorios y pueblos podrán alcanzar un mayor grado de desarrollo y libertad fuera de los patrones y de la hegemonía occidental.

Rusia no es la URSS –ni tiene sus capacidades-, si bien pugna por ejercer un liderazgo regional y recuperar un espacio como actor global (VVAA, 2015); y, como heredera de la misma, ciertamente, y amén de posos y recuerdos negativos en ciertas zonas, también cuenta con remembranzas positivas y favorables, junto a la proximidad de élites de países del antes llamado tercer mundo que se han educado y estado vinculadas a la extinta Unión Soviética. Y todo ello sin olvidar que una narrativa menos poderosa que la de China pero con la que comparte determinados mensajes –no haber sido potencia colonial, ser sujeto de ataques constantes por parte de occidente, la bondad de un modelo político y de desarrollo que ha permitido, en el caso ruso, recuperarse rápidamente de la debacle en la que se cayó tras la descomposición de la URSS, etc.- y que tiene unos acordes que resuenan muy bien en gran parte del planeta, en especial en muchos países de ese ahora llamado Sur Global.

La Unión Soviética, en su lucha en ese mundo bipolar de la guerra fría y pretendiendo la difusión de la revolución por todo el planeta, encontraba en África un campo de cultivo adecuado a sus teorías y para sus alianzas, logrando un momento de gran presencia y cooperación en los años 70 del siglo pasado, con la existencia de países completamente afines a Moscú. Pero, tras el derrumbe de la URSS, una Rusia heredera del gigante soviético –y arruinada económicamente- paraliza la ayuda a África, reclamando en muchos casos la devolución de la deuda existente, lo que convierte al país de los zares en un actor residual en el continente.

Pero, tras la llegada de Putin al poder en el año 2000 y su intento por hacer a Rusia grande de nuevo, las cosas van cambiando, y además, el constante afán ruso de generar un nuevo orden global policéntrico⁹⁴ –multipolar- lleva a Moscú a una nueva era de aproximación a África: así, viajes de dirigentes, contratos comerciales y presencia activa rusa en suelo africano son cada vez más habituales durante las dos primeras décadas

⁹⁴ *Russia's Putin says emerging powers must play bigger role in world affairs*, Reuters, (10 de julio de 2014). Disponible en <https://www.reuters.com/article/russia-latam-putin-idUSL6N0PL4GT20140710>

del nuevo milenio. Y tras las sanciones que Rusia empieza a sufrir por la anexión de Crimea en el año 2014, la reorientación hacia otros espacios se hace más patente, evidente y necesaria, de tal modo que Moscú tiene relaciones diplomáticas con todos los países de África. El aislamiento al que se pretende someter a Rusia por medio de las sanciones -incrementadas exponencialmente desde la invasión de Ucrania en el año 2022- a modo de cerco, se intenta romper por parte de Moscú; y África⁹⁵ constituye un espacio muy importante donde y desde donde quebrar ese intento de aislamiento.

De hecho, en el año 2019 tuvo lugar la primera cumbre Rusia-África, en Sochi (ciudad rusa sita en el Cáucaso), y en cuya declaración final⁹⁶ se podían leer cuestiones tales como: «(...) basándose en los lazos de amistad entre la Federación Rusa y los Estados africanos, las tradiciones de lucha conjunta por la descolonización y la independencia de los Estados africanos, así como la rica experiencia de cooperación polifacética y mutuamente beneficiosa (...); y en esta línea continúa Moscú, como se puso plenamente de manifiesto en la cumbre de la Unión Africana de febrero de 2023, cuando Putin señaló⁹⁷ que los estados africanos siempre han sido socios importantes y fiables para Rusia, y que se encuentran unidos a Moscú en el intento de crear un nuevo orden multipolar basado en la verdadera igualdad y en el imperio de la ley internacional, libre de toda forma de discriminación, coerción o presión por medio de sanciones.

Y pese a la compleja situación geopolítica global y al aislamiento internacional que se quiere aplicar a Rusia, una segunda cumbre Rusia-África⁹⁸ está prevista que se celebre en San Petersburgo, entre los días 28 y 29 de julio de 2023.

Se señala (Ramani, 2023), que más allá de que en ocasiones se catalogue a Moscú como un «jugador antioccidental oportunista» que se ha limitado simplemente a aprovechar el vacío dejado por los Estados Unidos en África, se signifique que su afán de presencia en África es más firme y de largo recorrido de lo que pudiese parecer.

⁹⁵ *Russia tries to break isolation by engaging with Africa*, Italian Institute for International Political Studies, ISPI, (23 de diciembre de 2022). Disponible en <https://www.ispionline.it/en/publication/russia-tries-break-isolation-engaging-africa-37131>

⁹⁶ *Declaration of the first Russia Africa Summit*, (24 de octubre de 2019). Disponible en <https://summitafrica.ru/en/about-summit/declaration/>

⁹⁷ *African states «important, reliable» partners of Russia, says Putin*, AA, (18 de febrero de 2023). Diponible en <https://www.aa.com.tr/en/africa/african-states-important-reliable-partners-of-russia-says-putin/2824003#>

⁹⁸ *St. Petersburg plans to expand cooperation with african countries*, <https://summitafrica.ru/en/news/st-petersburg-plans-to-expand-cooperation-with-african-countries/>

Por tanto, parece que en el retorno de Rusia como actor global, África es importante. ¿Muy importante?

¿África, el espacio clave?

Dadas las capacidades de Rusia –todavía lejos de ser una superpotencia global- y las fortalezas y debilidades con las que cuenta en sus pilares para el diseño de una gran estrategia en su camino hacia lograr llegar a ser una potencia global, África resulta un espacio prioritario para el desarrollo de dicha estrategia.

El continente, con sus gobiernos débiles en muchos casos, con una extraordinaria abundancia de recursos naturales, con un pasado colonial –y por tanto con una poderosa potencial narrativa antioccidental-, geográficamente muy próximo a Europa y con 54 votos en la Asamblea General de las Naciones Unidas, se convierte en el entorno perfecto para que Moscú pueda alcanzar sus intereses con un coste político y económico muy reducido (Siegle, 2021).

De esta forma, los grandes objetivos estratégicos⁹⁹ de Rusia en África podrían agruparse en tres áreas:

-Ganar influencia sobre un espacio que abarque desde el sur del Mediterráneo al mar Rojo, lo cual le permite tanto ocupar una posición de ventaja en la zona que flanquea a la OTAN como ser un actor con capacidad de interrumpir y alterar el flujo de tráfico marítimo global –contando con la fuerte presencia que tiene en Egipto y el intento de establecerse firmemente en Sudán, así como una alianza de larga data con Argelia en el mediterráneo occidental-.

-Desplazar la influencia de occidente, mostrando que no solo es una gran potencia real y capaz, sino que sus planteamientos e intereses han de ser tenidos en cuenta en todas las regiones del planeta, y, por ende, en África. Y, tras la invasión de Ucrania y el intento de aislamiento internacional, incidir en esa idea de Moscú como actor global y, por ende, evitar el aislamiento.

⁹⁹ *Russia's strategic objectives and influences in Africa*, Africa Center for Strategic Studies, (14 de julio de 2022). Disponible en <https://africacenter.org/experts/russias-strategic-objectives-and-influences-in-africa/>

-Remodelar el sistema internacional, basado en las reglas existentes hasta el momento e impuestas por occidente en un mundo unipolar, poniendo frente a ese modelo las ventajas y los éxitos logrados por Rusia en poco tiempo con un modelo socioeconómico diferente, además de que el mundo debe ser multipolar.

Por ello, el interés de Rusia por África en tiempos recientes tiene un componente un tanto distinto al de China; Moscú no realiza esas grandes inversiones en el continente, y su presencia se encuentra más ligada al ámbito de la seguridad -de la seguridad de los regímenes¹⁰⁰ que buscan su propia defensa y que no plantean ningún tipo de problema ante la corrupción-.

Sin duda, el pilar económico tiene importancia para Moscú, pues además de garantizar de esta manera la presencia e influencia en el continente, obtiene beneficios de esta relación: como simple muestra, el 30% del grano que se consume en África procede de Rusia, la mitad de las armas que se venden en el continente son rusas y las inversiones en proyectos relacionados con la energía -tanto relativo a hidrocarburos como a centrales nucleares- son múltiples; Rusia vende a África por valor de 7 veces más de lo que compra, lo que genera una capacidad de influencia fuerte en esos países, pese a que el monto de su inversión extranjera directa constituya solo el 1% del total internacional en el continente.

Pero, y sobre todo, Moscú es contemplado como un potencial socio en África, si bien en muchos casos sea de regímenes políticos acusados de corrupción, de mala praxis democrática o de gobiernos sujetos a sanciones de Naciones Unidas¹⁰¹, permitiendo así que Rusia gane peso exterior y paulatinamente vaya asentándose en nuevos territorios y ganando influencia. El coste que puede suponer el apoyo a estos regímenes es compensado, o intentado compensar por Moscú, con la narrativa relativa al intento de crear un orden multipolar frente a un orden global establecido y manejado por occidente, a la necesidad de soluciones africanas para los problemas africanos, amén de lo imperioso de hacer frente al neocolonialismo occidental, logrando así que las

¹⁰⁰ French, Howard W. *Are China or Russia bad for Africa? That's the wrong question*, Foreign Policy, (1 de mayo de 2023). Disponible en <https://foreignpolicy.com/2023/05/01/china-russia-africa-economy-loans-wagner-group-development/>

¹⁰¹ Siegle, Joseph. *Intervining to undermine democracy in Africa: Russia's playbook for influence*, Africa Center for Strategic Studies, (22 de febrero de 2023). Disponible en <https://africacenter.org/spotlight/intervining-to-undermine-democracy-in-africa-russias-playbook-for-influence/>

percepciones de muchos habitantes del continente no sean, al menos inicialmente, desfavorables a la acción de Moscú. Y una creciente actividad diplomática –el ministro ruso de exteriores Lavrov ha realizado dos viajes a África en los 2 primeros meses de 2023¹⁰², visitando 7 países- apuntala poderosamente ese pilar de la estrategia.

El pilar informativo, en forma de narrativa y desinformación, tiene un gran peso específico en los planes de Rusia, como también lo tiene el pilar militar, el securitario, no solo por la venta de armas sino y sobre todo por la acción directa en apoyo a los gobiernos antes mencionados. Pero que muchas de las acciones de Rusia en África se realicen a través de una empresa de contratistas privados, empleando esencialmente al grupo Wagner¹⁰³, genera una situación un tanto anómala.

La expansión de Rusia por África está plena de paradojas¹⁰⁴: Moscú, que aspira a ser reconocido como una gran potencia, busca ese status empleando, en gran medida, herramientas asimétricas no oficiales, lo cual es mucho más barato y por tanto evita la necesidad de establecer asociaciones políticas, económicas y de seguridad a largo plazo. Por otra parte, el empleo que hace de los medios de comunicación, de las libertades de la democracia y de los propios procesos electores es, precisamente, para socavar y acabar con esas democracias, pues dirigentes elegidos en procesos real o aparentemente democráticos acaban sirviendo a los intereses de Moscú en lugar de a los de su propia población. Y se podría señalar una tercera paradoja, pues los productos y servicios que Moscú puede exportar y ofrecer (empresas privadas de seguridad/mercenarios, desinformación, armas a cambio de recursos y líderes que no rinden cuentas a sus poblaciones) constituyen elementos estructuralmente negativos para África.

¹⁰² Lavrov concluye su segunda gira africana en lo que va de año y regresa a Moscú con una base en Sudán, La Razón, (10 de febrero de 2023). Disponible en https://www.larazon.es/internacional/lavrov-concluye-segunda-gira-africana-que-ano-regresa-moscu-base-sudan_2023021063e62298bf44120001d299d4.html

¹⁰³ Un amplio análisis sobre el Grupo puede consultarse en De la Corte, Luis. *¿Qué sabemos sobre el Grupo Wagner?*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Investigación 04/2022, (23 de septiembre de 2022). Disponible en https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_investig/2022/DIEEEINV04_2022_LUICOR_Wagner.pdf

¹⁰⁴ Siegle, Joseph. *Russia's asymmetric strategy for expanding influence in Africa*, (17 de septiembre de 2021). Disponible en <https://blogs.lse.ac.uk/africaatlse/2021/09/17/russia-asymmetric-strategy-expanding-influence-in-africa-security-moscow/>

Y si bien la situación generada por la acción de Moscú, junto con la propia inestabilidad africana¹⁰⁵ podría parecer que juega en contra de Rusia, por el contrario genera un entorno favorable para la consecución de sus objetivos estratégicos.

Por tanto, y recordando esos objetivos –construir un mundo multipolar, minorar o eliminar la influencia de occidente y asentarse en el flanco sur de la OTAN, rodeando así una parte del Rimland- resulta fácil inferir que las razones esenciales de la presencia de Rusia en África no son económicas –siendo estas importantes también, sin duda-, sino fundamentalmente geoestratégicas¹⁰⁶.

Y si para ese flanqueo, la inestabilidad, tanto intrínseca como generada, se convierte en un poderoso facilitador... ¿por qué no utilizarla?

El flanqueo: ¡Arco verde de inestabilidad!

Tras las revueltas conocidas como «Primaveras Árabes», que sacudieron gran parte del norte de África y de Oriente Próximo, la represión posterior por parte de algunos gobiernos, junto con la instrumentalización de ese desencanto social por parte, en algunas naciones, de grupos terroristas y yihadistas, generó una poderosa desazón en dichas sociedades, además de guerras civiles, como la de Siria, a fecha de hoy todavía inconclusa totalmente. Y esas primaveras, que han devenido en inviernos, han propiciado el desembarco de otros modelos político-económicos¹⁰⁷ y nuevas percepciones en la región y en el continente.

Estos hechos fueron aprovechados por Moscú para emplear una narrativa relativa al fracaso de la «democracia liberal» y poner sobre la mesa el modelo ruso¹⁰⁸, las bondades de un sistema de orden político regido por el Estado, señalando que ese es el sistema

¹⁰⁵ Vines, Alex. *Africa in 2023: continuing political and economic volatility*, Chatham House, (9 de enero de 2023). Disponible en <https://www.chathamhouse.org/2023/01/africa-2023-continuing-political-and-economic-volatility>

¹⁰⁶ Siegle, Joseph. *Decoding Russia's economic engagements in Africa*, (6 de enero de 2023). Disponible en <https://africacenter.org/spotlight/decoding-russia-economic-engagements-africa/>

¹⁰⁷ Sánchez Herráez, Pedro. *¿Arderá el Mediterráneo... sur?*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Análisis 4/2020, (19 de febrero de 2020). Disponible en https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2020/DIEEEA04_2020PEDSAN_Mediterraneo.pdf

¹⁰⁸ Siegle, Joseph. *Intervening to undermine democracy in Africa: Russia's playbook for influence*, Africa Center for Strategic Studies, (22 de febrero de 2023). Disponible en <https://africacenter.org/spotlight/intervening-to-undermine-democracy-in-africa-russias-playbook-for-influence/>

que posibilitó el crecimiento de Rusia y su vuelta a la palestra internacional tras el hundimiento y la debacle total generada tras la desaparición de la Unión Soviética y la aceptación de las «recetas» proporcionadas por occidente.

Por otra parte, Moscú, plenamente comprometido con la lucha contra el terrorismo yihadista –que también sufre en sus carnes, y contra el que en varias ocasiones ha colaborado plenamente con occidente-, indica que una de las consecuencias de esas primaveras árabes –del fracaso del modelo occidental, en definitiva- ha sido la creación de un «arco verde de inestabilidad» desde el Sahel al Cuerno de África, recogiendo una expresión acuñada por el propio Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas¹⁰⁹ ya en el año 2013. Y en esa zona, desde la orilla del Mediterráneo al Sahel, pasando por el cuerno de África y otros puntos del continente es donde, con viejas y nuevas alianzas, Moscú se va haciendo presente. De hecho, en el norte de África la acción de Rusia es tal que se llegó a hablar incluso de nueva guerra fría¹¹⁰ en ese flanco sur de Europa y la OTAN.

Por otra parte, es preciso no olvidar la necesidad de hidrocarburos de Europa; por ello, el control de las vías de llegada de estos flujos energéticos esenciales desde el flanco sur, desde el otro lado del Rimland, mediante la ocupación de posiciones de ventaja en los espacios y naciones por los cuales discurren o podrían discurrir oleoductos y gasoductos que supusieran una alternativa¹¹¹ a los que desde el corazón de Rusia alimentan a Europa, constituye también un poderoso elemento para asegurarse espacios claves en el continente africano. De hecho, se llega a afirmar¹¹² que Rusia pretende sabotear, o al menos controlar, la posibilidad de que el gas africano llegue a Europa, cuestión que se ha hecho especialmente relevante tras la invasión de Ucrania.

¹⁰⁹ «Arc of Instability» across Africa, if left unchecked, could turn continent into launch pad for larger-scale terrorist attacks, Security Council told, United Nations, Meeting Coverage, (13 de mayo de 2013).

Disponible en <https://press.un.org/en/2013/sc11004.doc.htm>

¹¹⁰ Sánchez Herráez, Pedro. *¡Rusia en el Mediterráneo!: ¿Guerra Fría 2.0?*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Análisis 31/2019, (20 de noviembre de 2019). Disponible en https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2019/DIEEEA31_2019PEDSAN_Rusia.pdf

¹¹¹ Sánchez Herráez, Pedro. *Europa, Mediterráneo y energía: ¿una nueva alternativa del diablo?*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Análisis 23/2021, (2 de junio de 2021). Disponible en

https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2021/DIEEEA23_2021_PEDSAN_Europa.pdf

¹¹² *Russia scores dimly in oil and gas sector in Africa*, Horn Observer, (27 de julio de 2022). Disponible en <https://hornobserver.com/articles/1687/Russia-Scores-Dismally-in-Oil-and-Gas-Sector-in-Africa>

Argelia, país muy rico en hidrocarburos y muy próximo a la URSS desde el momento de su independencia de Francia en 1962, constituye un espacio muy importante para los planes de Moscú en la zona; la nación magrebí es la primera del continente africano y del mundo árabe que firmó con Rusia un acuerdo de Asociación Estratégica en el año 2001, y Moscú apoya¹¹³ plenamente la petición de Argel –formulada en el año 2022- de ser parte de los BRICS.

Pero la liza global de las potencias también se disputa en Argelia; y así es factible apreciar que presidente argelino Abdelmadjid Tebboune aplazó una visita de estado a Moscú, especulándose que el aislamiento al que se pretende someter a Rusia por el conflicto en Ucrania va señalando a Moscú como un socio que puede generar algún tipo de problemas¹¹⁴, especialmente aquellos con los que Argelia realiza la mayor parte de relaciones e intercambios comerciales; e incluso el clásico suministro de armas rusas a Argelia –el país magrebí es el mayor comprador de armas rusas del continente- podría ser paulatinamente sustituido por sistemas franceses e italianos. Pese a todo, está prevista una visita de estado del presidente argelino a Moscú para mayo de 2023, en el marco del comité mixto argelino-ruso¹¹⁵, para tratar las relaciones bilaterales y la cooperación energética, entre otras cuestiones.

Egipto, el gigante árabe y el país del canal de Suez –que si bien no tiene la importancia de antaño, sigue siendo una vía capital para el flujo de recursos a escala global¹¹⁶- también mantiene una buena relación con Rusia. Así, más del 7% de todos los universitarios que cursan estudios fuera del continente, lo hacen en Rusia¹¹⁷, y San Petersburgo y Alejandría son ciudades hermanadas, cuya relación quiere estrecharse aún más –el intento de incrementar los programas de estudiantes egipcios en la ciudad

¹¹³ *Rusia apoya intención de Argelia de unirse al BRICS*, Prensa Latina, (17 de marzo de 2023). Disponible en <https://www.prensa-latina.cu/2023/03/17/rusia-apoya-intencion-de-argelia-de-unirse-al-brics>

¹¹⁴ Canales Pedro. *¿Está dispuesta Argelia a engancharse a la OTAN?*, Atalayar, (26 de enero de 2023). Disponible en <https://atalayar.com/blog/esta-dispuesta-argelia-engancharse-al-carro-de-la-otan>

¹¹⁵ *El presidente argelino realizará una visita de estado a Rusia en mayo*, SWI, (1 de febrero de 2023). Disponible en https://www.swissinfo.ch/spa/argelia-rusia_el-presidente-argelino-realizar%C3%A1-una-visita-de-estado-a-rusia-el-pr%C3%B3ximo-mayo/48249804

¹¹⁶ En este sentido Sánchez Herráez, Pedro. *¿Flujo de recursos a escala global!... ¿y si hay un bloqueo?*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Análisis 36/2021, (6 de octubre de 2021). Disponible en

https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2021/DIEEEA36_2021_PEDSAN_Flujo.pdf

¹¹⁷ *St. Petersburg plans to expand cooperation with african countries*, <https://summitafrica.ru/en/news/st-petersburg-plans-to-expand-cooperation-with-african-countries/>

rusa¹¹⁸ o los vuelos directos entre las dos ciudades son una prueba de esa vinculación -.

Y al sur de Egipto y también con orilla en el mar Rojo, Sudán. Sudán, que es uno de los mayores importadores de armas rusas del continente -normalmente detrás de Argelia-, y lugar donde Moscú quiere establecer una base naval en las orillas del mar Rojo –lo cual le posibilitaría una mayor capacidad de influencia no solo en dicho mar, sino también en el estrecho de Bad el-Mandeb, uno de los puntos de estrangulamiento del planeta y entrada desde el sur hacia el canal de Suez- además de poder explotar sus recursos minerales, el oro de sus tierras y la capacidad y posibilidad de influir en las rutas de transporte de hidrocarburos existentes en el país; y esa potencial base naval rusa supone un poderoso objeto de controversia, tanto a escala internacional como en el seno del propio país, si bien parece que se van dando pasos hacia la formalización de la misma¹¹⁹.

Por otra parte, es necesario considerar que la presencia de Rusia -como la de China- como miembro permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, le confiere capacidad para el veto de determinadas resoluciones que puedan considerarse que van en contra de sus intereses, de los propios o de los de las naciones aliadas; y es una capacidad que confiere un gran poder. Como simple ejemplo, de manera recurrente se han bloqueado resoluciones relativas a embargos de armas o condenas a señores de la guerra en Sudán desde hace décadas¹²⁰, lo cual supone una poderosa arma de presión a favor del cumplimiento de los deseos rusos en el país.

No es casualidad que en las 2 giras cursadas por Lavrov a África a primeros del año 2023 visitara también Eritrea –país ya tratado en el epígrafe dedicado a China-, también con costa al Mar Rojo, y donde el ministro ruso acusó a occidente de intentar una nueva

¹¹⁸ *Saint Petersburg Electrotechnical University, St. Petersburg is the new Alexandria*, (31 de marzo de 2023). Disponible en <https://etu.ru/en/university/news/st-petersburg-is-the-new-alexandria-leti-attracts-egyptian-applicants-at-exhibitions-in-cairo>

¹¹⁹ *Sudan military finishes review of russian Red Sea base deal*, AP, (11 de febrero de 2023). Disponible en <https://apnews.com/article/politics-sudan-government-moscow-803738fba4d8f91455f0121067c118dd>

¹²⁰ Entre otras muchas informaciones al respecto: *Russia says U.N. resolution on Sudan, South Sudan is not sanctions threat*, Reuters, (30 de abril de 2012). Disponible en <https://www.reuters.com/article/uk-russia-sudan-un-idUKBRE83T0IE20120430>; *South Sudan sanctions blocked by Russia and Angola*, BBC, (16 de septiembre de 2015). Disponible en <https://www.bbc.com/news/world-africa-34267405>; Ramani, Samuel. *Moscow's hands in Sudan's future*, Carnegie Endowment for International Peace, (11 de julio de 2019). Disponible en <https://carnegieendowment.org/sada/79488>

era colonial¹²¹ en África y explotarla como ha hecho durante siglos. Y tampoco lo es que fuera, cómo no, a Sudáfrica, donde señaló que las sanciones que Occidente ha impuesto a Rusia impiden que se envíen alimentos y ayuda a los países pobres; mientras, Borrell, que visitó el país un poco después que Lavrov, indicó que Sudáfrica podría aprovechar la buena relación que mantiene con Rusia para «convencer a Moscú de detener la guerra en Ucrania»¹²².

Si bien existe un lógico grado de opacidad, parece que Moscú comenzó su actividad en África empleando a la empresa Wagner en la República Centroafricana, donde Francia tenía desplegada la operación Sangaris desde el año 2013, la cual, y tras algunos estadios intermedios¹²³ fue dando paso a una operación de las Naciones Unidas, MINUSCA¹²⁴, replegándose esta finalmente en el año 2016. Y la República Centroafricana se ha convertido en uno de los principales centros de poder de Rusia en la región¹²⁵, que con un millar de efectivos de Wagner desplegados en el país desde 2018 se afana en dar seguridad al régimen y controlar las riquezas, especialmente las abundantes minas de oro y diamantes, con las que pretende obtener grandes beneficios para minorar el impacto económico de las nuevas sanciones impuestas a Moscú tras la invasión de Ucrania.

Y en el Sahel, los años de padecer una grave situación de inseguridad y la incapacidad de las fuerzas armadas de Malí y de las operaciones internacionales de seguridad desplegadas en el terreno -especialmente referido a la operación francesa Serval/Barkane- han generado en la población un sentimiento de malestar y de rechazo hacia occidente, dinamizado dicho sentimiento por campañas de desinformación desde

¹²¹ *Lavrov acusa a EEUU y a la UE de buscar restaurar la dependencia colonial de África*, El País.cr, (26 de enero de 2023). Disponible en <https://www.elpais.cr/2023/01/26/lavrov-acusa-a-eeuu-y-la-ue-de-buscar-restaurar-la-dependencia-colonial-de-africa/>

¹²² *Borrell: los lazos entre la UE y Sudáfrica crecen pese a las discrepancias sobre Ucrania*, EuroEFE, (29 de enero de 2023). Disponible en https://euroefe.euractiv.es/section/africa/news/borrell-los-lazos-entre-la-ue-y-sudafrica-crecen-pese-a-las-discrepancias-sobre-ucrania/?utm_source=email&utm_campaign=EuroEFE_Europa%20a%20da&utm_medium=email

¹²³ Dicha operación estuvo desplegada desde el año 2013 al 2016. Un análisis sobre la misma puede consultarse en Hémez, Remi. *La Operación Sangaris. Un estudio de caso sobre la intervención militar limitada*, Military Review, (segundo semestre 2017). Disponible en <https://www.armyupress.army.mil/Journals/Edicion-Hispanoamericana/Archivos/Segundo-Trimestre-2017/La-Operacion-Sangaris/>

¹²⁴ Página oficial disponible en <https://peacekeeping.un.org/es/mission/minusca>

¹²⁵ *Wagner mercenaries sustain losses in fight for Central Africa Republic gold*, The Guardian, (2 de febrero de 2023). Disponible en <https://www.theguardian.com/world/2023/feb/02/wagner-mercenaries-sustain-losses-in-fight-for-central-african-republic-gold>

Rusia¹²⁶. Y la narrativa se refuerza con la acción sobre el terreno, por medio de la convocatoria de manifestaciones y protestas donde se exhiben banderas rusas y se corean lemas antioccidentales, especialmente contra Europa¹²⁷, mientras se permea el gobierno con personal afín y se va logrando el control bien directamente, bien por medio de aliados locales, de los recursos y espacios de interés estratégico para Rusia.

Ello ha generado un cambio en las alianzas de Bamako que -y tras una sucesión de golpes de estado- ha pivotado de París a Moscú, pese al riesgo de aislamiento que supone incrementar el grado de proximidad y cooperación con Rusia tras el estallido de la guerra en Ucrania, o incluso de verse inmerso en una disputa en su propio suelo entre las grandes potencias.

En Burkina Faso, donde recientemente se ha invitado a las unidades de operaciones especiales francesas -las únicas fuerzas militares galas que quedaban en el país- a marchar del mismo, esa salida se ha visto acompañada de manifestaciones de júbilo, en las que de manera sistemática se han ondeado banderas rusas, mientras se da la bienvenida a Moscú como nuevo aliado en la lucha contra el yihadismo; así, se señala que «la asociación con Rusia tiene un solo objetivo: que nos proporcionen los equipos que necesitamos, porque nuestros hombres tienen la calidad suficiente para acabar con esta guerra»¹²⁸. Unos días antes, en una conversación entre la embajadora del Canadá y el presidente del país, al expresar la diplomática la preocupación sentida por las violaciones de los derechos humanos que pudieran cometer los voluntarios alistados por el gobierno para luchar contra el terrorismo yihadista que azota el país, la respuesta fue que «los voluntarios no pueden cometer más abusos que los terroristas (...)», además de pedirle armas, señalando que «Si Canadá entrega armas a Ucrania, también puede hacerlo para Burkina Faso. Queremos armas. Es cuestión de voluntad»¹²⁹.

¹²⁶ *Mali: avoiding the trap of isolation*, International Crisis Group, Briefing nº 185, (9 de febrero de 2023). Disponible en <https://www.crisisgroup.org/africa/sahel/mali/b185-mali-eviter-le-piege-de-lisolement>

¹²⁷ *Comment la Centrafrique est devenue le laboratoire de la propagande russe en Afrique*, Le Monde, (8 de junio de 2022). Disponible en https://www.lemonde.fr/afrique/article/2022/06/08/comment-la-centrafrique-est-devenue-le-laboratoire-de-la-propagande-russe-en-afrique_6129431_3212.html

¹²⁸ *Miles de personas celebran en la capital de Burkina Faso la retirada del país del contingente francés*, Notiamérica, (29 de enero de 2023). Disponible en <https://www.notimerica.com/politica/noticia-burkina-faso-miles-personas-celebran-capital-burkina-faso-retirada-pais-contingente-frances-20230129135007.html>

¹²⁹ *Burkina Faso pide armas a Canadá para la lucha contra el yihadismo*, SWI, (30 de enero de 2023). Disponible en https://www.swissinfo.ch/spa/burkina-faso-canad%C3%A1_burkina-faso-pide-armas-a-canad%C3%A1-para-la-lucha-contra-el-yihadismo/48245010

Rusia, asentada esa zona de transición clave en África, en esos crecientes espacios desestabilizados y empleando a la compañía Wagner, lanza a oleadas humanas como migrantes hacia Europa¹³⁰, empleando las zonas en conflicto del continente y los espacios vacíos de seguridad en la orilla mediterránea, como Libia, para desestabilizar de esta manera Europa en una manifestación más de lo que se ha dado en llamar conflicto híbrido, pues Moscú considera a África como un segundo frente, situado más allá del Rimland, en la pugna con la OTAN; y hasta tal punto sube el tono de la disputa, que supuestamente¹³¹ el grupo Wagner ha ofrecido una recompensa millonaria por la desaparición del ministro italiano de defensa.

Rusia proporciona, especialmente, seguridad a los regímenes políticos; y, como en ocasiones se señala¹³², cabría preguntarse qué tipo de asociación ofrece occidente a los gobiernos africanos, así como valorar adecuadamente el hecho de que África, el continente con la población más joven y de crecimiento más rápido del planeta, no tiene ningún tipo de débito o compromiso especial con occidente, es más, existe un creciente problema de credibilidad respecto de occidente, cuando no de animadversión.

El hecho es que, paulatinamente, en el Sahel y en África occidental, se afirma que¹³³ «Rusia gana la batalla a Francia en el Sahel», y mientras París se va retirando de África occidental, Moscú va llenando ese vacío¹³⁴, llegando a señalar¹³⁵ que Rusia pretende crear una confederación de estados antioccidentales en África, empleando para ello principalmente al grupo Wagner.

¹³⁰ *Así es la estrategia de Putin en África para castigar a Europa por su ayuda a Ucrania*, 20 Minutos, (30 de abril de 2023). Disponible en <https://www.20minutos.es/noticia/5123640/0/estrategia-putin-africa-castigar-europa-ayuda-ucrania/>

¹³¹ *El Grupo Wagner ofrece 14 millones de euros por la captura o el asesinato del ministro italiano de defensa, Guido Crosetto*, La Razón, (15 de marzo de 2023). Disponible en https://www.larazon.es/internacional/grupo-wagner-ofrece-14-millones-euros-captura-asesinato-ministro-italiano-defensa-guido-crosetto_202303156412201196c07c000183e13d.html

¹³² French, Howard W. *Are China or Russia bad for Africa? That's the wrong question*, Foreign Policy, (1 de mayo de 2023). Disponible en <https://foreignpolicy.com/2023/05/01/china-russia-afrika-economy-loans-wagner-group-development/>

¹³³ Pérez, Amada. *Rusia gana la batalla a Francia en el Sahel: el grupo Wagner aviva el sentimiento antifrancés*, MSN, (29 de enero de 2023). Disponible en <https://www.msn.com/es-es/noticias/internacional/rusia-gana-la-batalla-a-francia-en-el-sahel-el-grupo-wagner-aviva-el-sentimiento-antifranc%C3%A9s/ar-AA16S6OG>

¹³⁴ *French Army out!: Moscow gains weight in West Africa as a new military ally*, El País, (15 de febrero de 2023). Disponible en <https://english.elpais.com/internacional/2023-02-15/french-army-out-moscow-gains-weight-in-west-africa-as-a-new-military-ally.html>

¹³⁵ *Cómo Rusia está reemplazando a Francia en sus antiguas colonias en África y creando «un laboratorio de un nuevo orden mundial»*, BBC, (25 de mayo de 2023). Disponible en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-65614016>

Tras décadas de presencia y preponderancia de occidente en África, ¿estamos asistiendo al flanqueo del Rimland por Rusia y empleando esencialmente una empresa privada?

Conclusión... ¿o no?

En un planeta en plena reconfiguración, parece que no es posible «ponerse de perfil», esperar que la tormenta (global) amaine y que, «cuando escampe», seguir con la misma dinámica previa. Bien como sujeto activo, o bien como sujeto pasivo, la reconfiguración afectará, en mayor o menor medida, a todos los espacios, naciones y coaliciones del planeta.

En esa pugna –y una de sus etapas es el poderoso conflicto armado que tiene lugar en Ucrania- hay actores y potencias que tienen sus intereses muy muy claros. Quizás el planeta se encuentre sumido en una nueva era de realismo, en la que el interés, en clave de poder, constituye el patrón básico de las relaciones internacionales; o quizás puede que los ideales más abstractos y elevados, cuando chocan con la realidad de la vida diaria de millones de personas en el planeta –hambre, inseguridad y nulas expectativas de futuro-, pasen a segundo plano, por muy bien que suene la «música» de la narrativa idealista... especialmente para los que no tienen esas carencias vitales.

Y en África, desde hace tiempo ya, pero de manera descarnada y fría en este momento histórico en el cual las potencias en liza tienen muy claro sus intereses, la dicotomía planteada (con sus sombras y falacias, obviamente) es, precisamente esa anteriormente recogida, que se puede resumir, y dicho en castizo, en «más de lo mismo» o en «nuevas expectativas».

Si se pretende ser un actor global y que la cosmovisión y valores propios perduren en el planeta –o incluso en propio territorio- quizás sea el momento de plantearse muy seriamente que, en el contexto geopolítico de pugna actual, el «más de lo mismo», las «recetas habituales» no valen, y que es preciso, por complejo y doloroso que pueda ser, adaptarse a la nueva situación y adoptar fórmulas y «recetas» que de verdad funcionen, más allá de hechos y narrativas, quizás un tanto (o un muy) idealistas, que pueden estar muy bien para tiempos de bonanza, no para tiempos de mudanza.

África, como señala Borrell, no solo será vital para nosotros (Europa), sino que además, no hay otra frontera que en el mundo (el Mediterráneo) que separe dos realidades tan desiguales.

Quizás, por el propio bien de Europa, y por el de los propios africanos, convendría sacar conclusiones del proceso en curso... ¿o no?

*Pedro Sánchez Herráez**
Coronel de Infantería DEM
Analista principal del IEIE

06/2024

24 de enero de 2024

José Ignacio Castro Torres

La importancia de los corredores terrestres (IV): el paso del golfo Pérsico al Mediterráneo oriental

La importancia de los corredores terrestres (IV): el paso del golfo Pérsico al Mediterráneo oriental

Resumen:

La vía de comunicación terrestre que une el golfo Pérsico con el Levante ha sido una constante a través de diferentes momentos de la historia de la humanidad. Sin embargo, también ha sido constante la volatilidad de esta región, que ha producido que el vínculo de unión entre el subcontinente Indio y la península euroasiática de Europa haya perdido el contacto en varias ocasiones. Actualmente se ha puesto de nuevo en marcha esta tendencia geopolítica mediante el lanzamiento de la iniciativa India-Middle East-Europe Economic Corridor (IMEC), que de nuevo pretende retomar la conectividad de la región. No obstante, los intereses contrapuestos de otros actores globales y regionales, unidos al conflicto entre Israel y Hamás, hacen que el futuro del proyecto se encuentre en entredicho.

Palabras clave:

IMEC, Conectividad, India, Arabia Saudita, Israel, Hamás.

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

The importance of Land Corridors (IV): The passage from the Persian Gulf to the Eastern Mediterranean

Abstract:

The land communication route linking the Persian Gulf with the Levant has been a constant throughout different moments of human history. However, the volatility of this region has also been constant, resulting in the loose of the link between the Indian Subcontinent and the Eurasian peninsula of Europe in several times. This geopolitical trend has now been set in motion again, with the launch of the India-Middle East-European Union Corridor (IMEC) initiative, which again aims to revive the region's connectivity. However, the competing interests of other global and regional actors, coupled with the conflict between Israel and Hamas, lead to put in doubt the future of this project.

Keywords:

IMEC, Connectivity, India, Saudi Arabia, Israel, Hamas

Introducción

La conexión por vía terrestre entre el golfo Pérsico y el Mediterráneo oriental ha sido una constante a través de los tiempos, como también lo ha sido la existencia de fuerzas antagónicas para que esta vía de comunicación natural no sea puesta en marcha.

El momento histórico actual no es una excepción. En la región del Oriente Próximo se viene consolidando la iniciativa china de la Franja y la Ruta (OBOR, por sus siglas en inglés), que enlaza Oriente y Occidente, en un entorno en el que parecía que la influencia estadounidense y europea se encontraba en claro declive, en favor de los proyectos que encabezaba China.

Sin embargo, las relaciones de EE. UU. en la zona se habían dulcificado en cierto modo, después del abandono de las posturas idealistas que mostró la actual Administración norteamericana al principio de su mandato. Las circunstancias fueron lo suficientemente propicias para que a principios de septiembre de 2023, durante la Cumbre del G20, se lanzase la iniciativa India-Middle East-Europe Economic Corridor (IMEC), impulsada por Estados Unidos, India, Arabia Saudita, Emiratos Árabes Unidos, Francia, Alemania, Italia y la propia Unión Europea.

El proyecto IMEC consiste en renovar la conectividad entre la India y Europa, atravesando el Oriente Próximo. De esta manera, desde la costa india se alcanzarían los puertos orientales de la península arábiga y, desde estos, una conexión terrestre enlazaría con el puerto de Haifa en el Mediterráneo, para llegar posteriormente por vía marítima al puerto griego del Pireo. El objetivo de esta ambiciosa iniciativa sería establecer un canal para el envío de productos energéticos y contenedores de mercancías, reduciendo los actuales tiempos y costes de los fletes que se producen en los circuitos globales de transporte.

A pesar de los planteamientos teóricos, el concepto IMEC renace en contraposición con la Franja y la Ruta y otras vías comerciales, lo que hace que potencias globales y regionales hayan mostrado su oposición a la consolidación del proyecto inicial. Igualmente, este proyecto atraviesa una región global especialmente volátil, algo de lo que el actual conflicto entre Israel y el grupo Hamás es una muestra más que significativa.

Antecedentes: entre la comunicación y el enfrentamiento regional

La conexión terrestre entre el golfo Pérsico y el Mediterráneo occidental siempre ha sido una cuestión de interés constante desde la antigüedad. Una de las primeras referencias data de la época del Imperio romano, en el que, desde los puertos centrales del golfo Pérsico, se trasladaban productos exóticos en caravanas hasta alcanzar las costas mediterráneas. Aunque esta ruta era más cara que el traslado de mercancías por el mar Rojo, era competitivamente rentable, debido a la dependencia que la ruta marítima tenía de los periodos intermonzónicos¹.

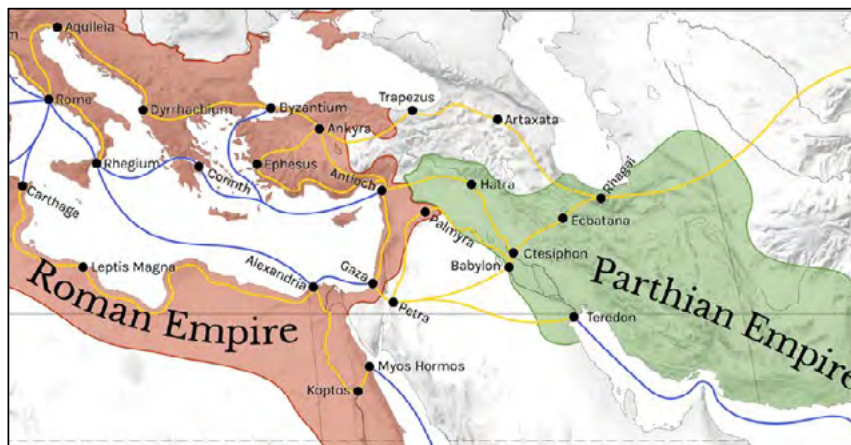


Figura 1. Mapa de las principales rutas comerciales romanas y partas
 Fuente: VAN DER CRABBEN, Jan. «Map of Roman & Parthian Trade Routes», *World History*. 22 de enero de 2020. Disponible en: <https://www.worldhistory.org/image/11763/map-of-roman--parthian-trade-routes/> [consulta: 26/12/2023].

Salvando las distancias temporales, esta área experimentó un auge en el siglo XX tras el descubrimiento de los recursos petrolíferos de la península arábiga, estimándose viable que estos pudieran ser transportados por vía terrestre hasta el Mediterráneo oriental. A finales de 1950 se comenzó a enviar crudo, mediante el oleoducto transarábigo (TAPLINE), entre los yacimientos costeros saudíes de Dhahran y el puerto libanés de Sidón.

¹ HANCOCK, James. «The Eastern Trade Network of Ancient Rome», *Word History*. 2 de junio de 2021. Disponible en: https://www.worldhistory.org/article/1761/the-eastern-trade-network-of-ancient-rome/#google_vignette [consulta: 26/12/2023].

Las dinámicas geopolíticas de aquel momento también deberían ser estudiadas, pues la iniciativa de saudíes y norteamericanos a través de la compañía ARAMCO no era bien vista por todos los actores de esa etapa histórica. Para los estadounidenses, el TAPLINE podría resolver a la vez un par de molestos problemas. Por una parte, Europa occidental, ávida de hidrocarburos, podría beneficiarse de un petróleo más barato y menos alejado. De la otra, los árabes podrían ver mejorada su economía, alejando al tiempo el fantasma de la inestabilidad. Esto no sería de aplicación solo para el productor saudita en origen, sino que los países en tránsito, como Jordania, Siria y Líbano, verían repercutidos sus ingresos y, por tanto, aumentaría su nivel de vida².

Si en el momento de su construcción se hubiese tenido que elegir una ruta basada únicamente en criterios topográficos, la mejor solución hubiese sido trazar una línea recta que uniese Dhahran con el profundo puerto de Haifa, situado en el entonces Mandato británico de Palestina.

Sin embargo, las consideraciones empresariales y geopolíticas no iban precisamente de la mano. Las desavenencias entre el rey Ibn Saud y el jordano Abdullah aconsejaban un rodeo que discurriese a través de Egipto, beneficiando de este modo al rey Farouk. Tampoco estaba claro que los británicos estuviesen de acuerdo en que este proyecto llegase a término, debido a que controlaban a través de la Irak Petroleum Company (IPC) el único oleoducto de la zona, que discurría entre Kirkuk y Haifa. Por ello, a menos que se beneficiasen de la abundancia petrolífera saudita, no se inclinarían por el proyecto TAPLINE. De hecho, los británicos prefirieron derivar las conversaciones a Jerusalén en vez de a Londres para que tomaran parte las autoridades locales e impidiesen la construcción de una terminal en Haifa, debido a que su puerto se encontraba repleto de petroleros de la IPC. En estas circunstancias los directivos de ARAMCO buscaron como alternativa el puerto de Cesarea, pero Ibn Saud se mostraba reacio a esta idea, pues no consentiría que su oleoducto atravesase un futuro Estado israelí³.

La posible oposición británica y la más que probable constitución de un Hogar Nacional Judío hicieron que los norteamericanos se inclinasen por el recién creado Estado libanés, donde los árabes habían garantizado a los norteamericanos un espacio de cooperación

² LITTLE, Douglas. «Pipeline politics: America, TAPLINE, and the Arabs», *Business History Review*, vol. 64, n.º 2. 1990, p. 257.

³ *Ibidem*, pp. 263-267.

mutua⁴. El paso a través de Jordania, defensora de la causa palestina, quedó garantizado gracias a la promesa de pingües beneficios económicos⁵.

Esta tesitura causó discrepancias internas dentro de los EE. UU. Sin embargo, las diferencias entre empresarios y diplomáticos quedaron limadas en tanto en cuanto estaba presente el interés común estadounidense de controlar los recursos petrolíferos provenientes del golfo Pérsico⁶. Con el establecimiento de esta línea, los norteamericanos contribuían igualmente a la recuperación económica de Europa occidental, que tras la guerra se encontraba devastada y no debía caer en la órbita soviética. Por ello, el proyecto TAPLINE quedó vinculado con la seguridad nacional estadounidense⁷.

La guerra de la Independencia de Israel y el reconocimiento de este Estado por parte de EE. UU. casi da al traste con el proyecto TAPLINE, creando una «situación catastrófica en Riad...», de la cual solo los rusos podrían sacar beneficios». Sin embargo, la diplomacia americana, engrasada con importantes recursos financieros y grandes dosis de ayuda humanitaria para los palestinos, acalló las conciencias y consiguió que el proyecto siguiese adelante, cargando el primer petrolero en la costa libanesa en diciembre de 1950⁸.

La crisis del canal de Suez, provocada por británicos y franceses en 1956, llevó a que los árabes dinamitasen el IPC, proporcionando una mayor relevancia al TAPLINE. En 1967 la guerra de los Seis Días llevó a que los israelíes arrebatasen a Siria los Altos del Golán, zona por la que precisamente circulaba el TAPLINE, que continuó fluyendo a pesar de los atentados del Frente de Liberación de Palestina. En el año 1973, la guerra del Yom Kipur llevó a que Arabia Saudita impusiese un embargo que tuvo el oleoducto cerrado más de un año. Finalmente, las continuas exigencias de los gobiernos de tránsito, la guerra civil en el Líbano, los incidentes armados a lo largo de la línea y, sobre

⁴ GENDZIER, Irene L. *Notes from the Minefield: United States Intervention in Lebanon, 1945-1958*. Columbia University Press, 2006, pp. 65-66.

⁵ SHINE, John W. *Aramco And Tapline In International Oil*. Massachusetts Institute of Technology, 1953. p. 66.

⁶ ANDERSON JR, Irvine H. *Aramco, the United States, and Saudi Arabia: A study of the dynamics of foreign oil policy, 1933-1950*. Princeton University Press, 2014. p. 202.

⁷ RAIMONDI, Eric James. *America's Forgotten Project: TAPline and the Rise of a New Capitalist Order in the Levant, 1945-1950*. Bard College, primavera de 2019, pp. 16-17.

⁸ GHOSN, Rania. «Territorialities of a Transnational Oil Flow», *CIST2011-Fonder les sciences du territoire*. 2011, p. 167.

todo, una nueva generación de superpetroleros que abarataban los costes de flete hicieron inviable el TAPLINE, que en 1983 dejó de operar. Con posterioridad, Israel empleó la porción que discurría por los Altos del Golán para el transporte de aguas⁹.

Un tercer salto en el tiempo lleva a pensar en la importancia de esta vía de comunicación, tanto en tiempos de paz como de crisis. En paralelo al oleoducto se había construido una carretera denominada Tapline Road, que, si en un principio servía para dar servicio a la construcción y mantenimiento del TAPLINE, fue pavimentada y utilizada para el tránsito desde 1967. La ruta se configuró muy pronto como una vía de comunicación terrestre que unía la zona oriental y central de la península arábiga con el Líbano, Siria y Jordania. La carretera fue utilizada para el tráfico de mercancías y el tramo principal, que recorre Arabia Saudita, es denominado «autopista 85»¹⁰.



Figura 2. Mapa de la carretera que circula en paralelo al recorrido del TAPLINE
Fuente: AL-MASHAREQ. «Saudi Arabia's Tapline Road: a vital conduit in times of war and peace». 29 de junio de 2021. Disponible en: https://almashareq.com/en_GB/articles/cnmi_am/features/2021/06/29/feature-02 [consulta: 26/12/2023].

⁹ KAUFMAN, Asher. «Between Permeable and Sealed Borders», *Intelligence Journal Middle East Studies*, n.º 46. 2014, pp. 105-110.

¹⁰ AL-MASHAREQ. 1990, Saudi Arabia's Tapline Road: a vital conduit in times of war and peace». 29 de junio de 2021. Disponible en: https://almashareq.com/en_GB/articles/cnmi_am/features/2021/06/29/feature-02 [consulta: 26/12/2023].

La guerra del Golfo en 1991 puso en tensión a toda una región, que debía absorber un ingente número de tropas que se preparaban para el primer gran conflicto armado de la historia reciente. Una vez desplegadas las fuerzas, estas necesitaban ser abastecidas y mantenidas, por lo que eran necesarias las vías de comunicación. Una de las principales rutas logísticas que se establecieron fue la denominada Dodge Route, coincidente con el tramo principal de la TAPLINE Road. Dicha vía de comunicación, sobre la que el VII Cuerpo de Ejército norteamericano estableció su área de reunión, también fue utilizada por el mando logístico del teatro de operaciones para el movimiento de las tropas de la coalición desde los puertos de desembarque hasta las áreas de reunión¹¹.

A caballo del cambio de siglo se contemplaron posibles alternativas para establecer una «red transrápida» para el transporte de mercancías y viajeros en el Oriente Próximo. Dentro de esta posible red encajaba a la perfección una infraestructura que discurriese a caballo de la autovía del oleoducto, siendo esta una de las opciones más viables. No obstante, y dadas las infraestructuras portuarias del Mediterráneo oriental, podría crearse una variante que llegase al Distribuidor Norte del Sinaí para dirigirse posteriormente a los principales puertos de Egipto e Israel¹².

¹¹ BOURQUE, Stephen Alan. *Jayhawk!: The VII Corps in the Persian Gulf War*. Department of the Army, 2002, p. 78.

¹² RITTER, Wigand. «A Transrapid-Network for the Near East?», *Promet-Traffic&Transportation*, vol. 11, n.º 2-3.1999, p. 132.

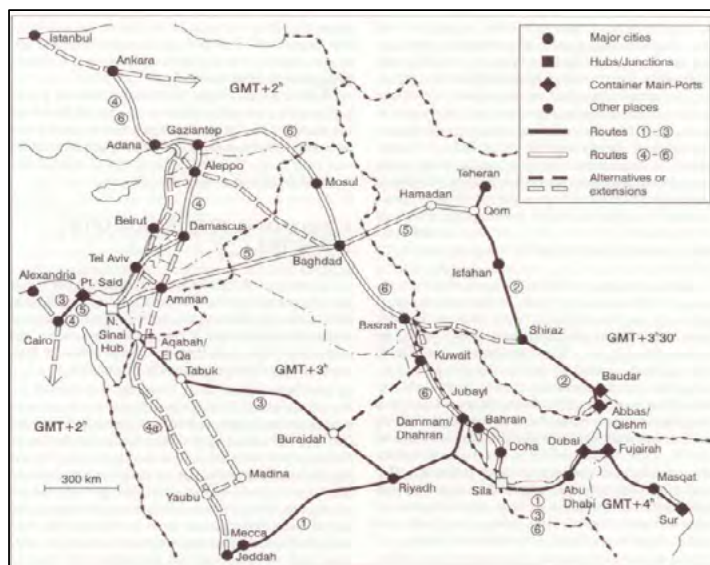


Figura 3. Proyecto para una red transrápida en el Oriente Próximo
 Fuente: RITTER, Wigand. «A Transrapid-Network for the Near East?», *Promet-Traffic&Transportation*, vol. 11, n.º 2-3. 1999, p. 132.

En 2016 el príncipe saudí Mohamed bin Salmán (MbS) anunció para su país un ambicioso programa de transformación que denominó Visión 2030. Uno de los pilares de este programa se basaba en lograr que Arabia Saudita se convirtiese en un *hub* de comunicaciones entre Asia, África y Europa, gracias a su posición geográfica¹³.

Dentro del marco de la Visión 2030 Arabia Saudita estableció el Programa Nacional de Logística y Desarrollo Industrial (NIDL), que recibirá el necesario apoyo en conectividad gracias a la Estrategia Nacional de Transporte y Logística con la intención de interconectar las redes locales y regionales, facilitando el comercio transfronterizo y simplificando los movimientos de mercancías mediante procedimientos aduaneros digitalizados y sencillos¹⁴.

La visión saudita parecía superponerse con la Iniciativa de la Franja y la Ruta de China, en un contexto en el que los EE. UU. cedían espacios de poder. Precisamente, China veía con buenos ojos una alianza estratégica con los saudíes, no solo por sus recursos

¹³ KSA. *Vision 2030: An Overview*. Disponible en: <https://www.vision2030.gov.sa/media/cofh1nmf/vision-2030-overview.pdf> [consulta: 28/12/2023].

¹⁴ FROST & SULLIVAN. «Vision 2030: KSA, A Logistics Hub». 20 de noviembre de 2022. Disponible en: <https://www.frost.com/frost-perspectives/global-supply-chain-resilience-initiative/> [consulta: 28/12/2023].

energéticos, sino porque la zona del Oriente Próximo constituye la confluencia de las estrategias terrestre y marítima de los chinos¹⁵.

Hacia una nueva reconfiguración regional entre el Golfo y el Mediterráneo

Los acontecimientos de nuevo empezaron a acelerarse a partir del año 2018, cuando Donald Trump llegó a la Casa Blanca de la mano de su jefe de campaña y yerno, Jared Kushner. Este último, de origen judío, mantiene una buena relación con el príncipe MbS por haberle apoyado durante el caso Khashoggi¹⁶.

La legislatura de Trump buscaba el respaldo saudita e israelí en la zona, permitiéndole de este modo focalizar sus esfuerzos en la región Asia-Pacífico. Por ello Trump lanzó un plan para los palestinos, buscando la reconciliación a cambio de su bienestar. Según su opinión, se podría crear un futuro Estado palestino con capital en Jerusalén Este, pero a cambio debería renunciar al terrorismo y reconocer la soberanía de Israel sobre determinados territorios de Cisjordania. A pesar de la oferta, los palestinos rechazaron el «acuerdo del siglo» de principios de 2020, que ofrecía duplicar el territorio que tenían bajo su control e importantes beneficios económicos, tanto para ellos como para los países árabes del entorno¹⁷.

La legislatura de Trump se mostró igualmente activa en el entorno regional de Israel con la iniciativa de los Acuerdos de Abraham, consiguiendo que en septiembre de dicho año tanto Emiratos como Bahréin reconociesen al Estado de Israel (posteriormente se sumarían Sudán y Marruecos). Además, los sauditas veían con buenos ojos una posible cooperación en el litoral del mar Rojo. Dichos acuerdos implicaban también una solución

¹⁵ CHAZIZAJULY, Mordechai. «The Gulf States and the New Silk Road». Begin-Sadat Center for Strategic Studies. 17 de Julio de 2019. Disponible en: <https://besacenter.org/gulf-states-new-silk-road/> [consulta: 28/12/2023].

¹⁶ LEVIN, Bess. «Jared Kushner Could Be Made Secretary of State in Second Trump Term, and No, That's Not a Joke», *Vanity Fair*. 7 de diciembre de 2023. Disponible en: <https://www.vanityfair.com/news/2023/12/jared-kushner-donald-trump-secretary-of-state> [consulta: 28/12/2023].

¹⁷ OPRYSKO, Caitlin. «Trump unveils longshot Middle East peace plan with path to Palestinian statehood», *Politico*. 28 de enero de 2020. Disponible en: <https://www.politico.eu/article/donald-trump-unveils-longshot-middle-east-peace-plan-with-path-to-palestinian-statehood/> [consulta: 28/12/2023].

eventual al conflicto palestino-israelí, que, a pesar del establecimiento del Foro del Néguev, no produjo progresos significativos¹⁸.

Cuando Joe Biden alcanzó la presidencia estadounidense en enero de 2021, sus posiciones más idealistas que pragmáticas llevaron a que se congelasen las iniciativas estadounidenses anteriores. En un principio el nuevo presidente pretendía volver al acuerdo nuclear con Irán, finalizar el conflicto de Yemen y convertir a Arabia Saudita en un Estado «paria», planteamientos que dispararon todas las alarmas de los países árabes de la región¹⁹.

El cambio de postura estadounidense sería aprovechado oportunamente por China, mostrando su acercamiento a finales de 2022 con la visita del presidente Xi Jinping, quien sería cálidamente recibido por los saudíes. Siguiendo con su aproximación a la región, los chinos consiguieron otro «acuerdo del siglo» en la primavera de 2023, cuando bajo sus auspicios Arabia Saudita e Irán restablecieron relaciones diplomáticas. Este cambio de orientación en la región fue visto con preocupación por Israel, por el temor que le causaba la postura amenazante de Irán y por la presencia de dirigentes de Hamás en La Meca durante el Ramadán²⁰.

Estados Unidos percibía que había perdido gran parte de su influencia en la región y que debía asumir posturas más cercanas a la realidad que marcaban los acontecimientos. Partiendo de los bajos momentos de la visita del presidente Biden a Arabia Saudita en el verano de 2022, se fueron produciendo acercamientos que limaron muchas de las asperezas de los comienzos de la legislatura. Las aproximaciones tripartitas llevaron a que en agosto de 2023 comenzasen a emitirse noticias sobre la posible revitalización de

¹⁸ FEIERSTEIN, Gerald M. y GUZANSKY, Yoel. «Two years on, what is the state of the Abraham Accords?». Middle East Institute, 14 de septiembre de 2022. Disponible en: <https://www.mei.edu/publications/two-years-what-state-abraham-accords> [consulta: 28/12/2023].

¹⁹ HANNAH, John y KODUVAYUR, Varsha. «Note to Mohammed bin Salman: Stop Digging Yourself Deeper», *Foreign Policy*. 30 de noviembre de 2020. Disponible en: <https://foreignpolicy.com/2020/11/30/salman-saudi-arabia-biden-israel/> [consulta: 27/12/2023]. Para una lectura en mayor profundidad del papel de Arabia Saudita en el nuevo entorno regional y global se sugiere la lectura del siguiente documento: CASTRO TORRES, José Ignacio. «Arabia Saudita entre el Rimland y la confluencia de las grandes potencias» (Documento de Análisis IEEE, 05/2023). Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2023/DIEEEA05_2023_JOSCAS_Arabia.pdf

²⁰ Para un estudio en mayor detalle de la postura de China en la región se sugiere la lectura del siguiente documento: CASTRO TORRES, José Ignacio. «La consolidación de China en el Oriente Medio» (Documento de Análisis IEEE, 32/2023). Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2023/DIEEEA32_2023_JOSCAS_China.pdf

un proyecto parecido al antiguo TAPLINE, pero que tuviese el puerto de Haifa como terminal²¹.

Así, en septiembre de 2023 el príncipe MbS declaró que cada día Arabia Saudita estaba más cerca de Israel. Dentro de los temas que interesaban a los tres actores se ponía sobre la mesa de negociaciones el problema palestino, a cuyo respecto los estadounidenses volvían a abogar por la hipotética solución de los dos Estados. Sin embargo, parecía que también Netanyahu y Biden habían discutido aspectos más pragmáticos, como la violencia de los colonos en Cisjordania y la actuación de los grupos terroristas. También se abría la posibilidad de la colaboración en materia nuclear civil, tan necesaria para la Visión 2030 que impulsa el príncipe MbS^{22,23}. Los aspectos relacionados con la seguridad eran también importantes para MbS, pues aparte de las ventas armamentísticas estadounidenses, los saudíes necesitan un sistema tan eficiente como el israelí Iron Dome para contrarrestar la amenaza de los huzíes proveniente de Yemen²⁴.

Entretanto, la situación en Gaza empeoraba debido a la deficiente administración del grupo Hamás en el territorio. Aunque Catar había respaldado tradicionalmente a este grupo, durante el verano de 2023 se produjo un retraso en las donaciones monetarias cataríes, que provocaron que los casi 50.000 empleados públicos de la Franja no percibiesen sus salarios. Las habituales críticas de los gazatíes se hicieron aún más exacerbadas, llegando a sumarse a ellas los propios empleados de Hamás. En esta situación, la tesitura de Hamás se estaba tornando cada vez más acuciante, lo que

²¹ ISRAEL NEWS. «Trans-Arabian Pipeline with Oil Terminal in Haifa Port May Become a Reality». 19 de agosto de 2020. Disponible en: <https://israelnews.org/trans-arabian-pipeline-with-oil-terminal-in-haifa-port-may-become-a-reality/> [consulta: 30/1/2024].

²² TIMES OF ISRAEL. «Saudi crown prince: Israel and Saudi Arabia moving closer to normalization “every day”». 20 de septiembre de 2023. Disponible en: <https://www.timesofisrael.com/liveblog-september-20-2023/> [consulta: 28/12/2023].

²³ MACARON, Joe. «A Three-way US Saudi Israeli Normalization Deal Might be a Tall Order». The Wison Center, 22 de agosto de 2023. Disponible en: <https://www.wilsoncenter.org/article/three-way-us-saudi-israeli-normalization-deal-might-be-tall-order> [consulta: 28/12/2023].

²⁴ TRAUB, James. «Netanyahu Has Drawn a Saudi-U.S. Road Map», *Foreign Policy*. 8 de febrero de 2023. Disponible en: <https://foreignpolicy.com/2023/02/08/netanyahu-israel-united-states-saudi-arabia-abraham-accords/> [consulta: 28/12/2023].

posiblemente llevase a sus dirigentes a pensar que debían tomar alguna medida drástica antes de perder el apoyo internacional y granjearse el desafecto de su propia población²⁵.

El 7 de octubre se produjo un ataque desde la Franja de Gaza sobre territorio israelí, causando estupor y sorpresa por los efectos conseguidos y la crueldad de los actos realizados. A la par, desde el Líbano las milicias chífes de Hizbulah realizaron varios ataques con cohetes y armas contracarro, que hicieron temer en un principio una posible extensión del conflicto²⁶.

El Corredor India-Middle East-Europe. La contrainiciativa de la Franja y la Ruta

En paralelo al punto evolutivo de las dinámicas de la zona, se produjo un acontecimiento que llamó la atención global durante la Cumbre del G20 celebrada en Nueva Delhi a principios de septiembre de 2023. India expresó con firmeza su posición como potencia en un nuevo orden multilateral anunciando, entre otros logros, la puesta en marcha de un corredor de comunicaciones que uniría los puertos indios con los europeos atravesando una ruta terrestre que discurriría por el Oriente Próximo²⁷.

²⁵ AL-MUGHRABI, Nidal. « Hamas unable to pay salaries in Gaza after Qatari aid delay, officials say ». Reuters, 16 de julio de 2023. Disponible en: <https://www.reuters.com/world/middle-east/hamas-unable-pay-salaries-gaza-after-qatari-aid-delay-officials-say-2023-07-16/> [consulta: 28/12/2023].

²⁶ Para una ampliación sobre las primeras fases del actual conflicto gazatí se sugiere la lectura del siguiente artículo: CASTRO TORRES, José Ignacio. « Tierra Santa se estremece de nuevo » (Documento Informativo IEEE, 01/2023). Disponible en:

https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_informativos/2023/DIEEEIO1_2023_JOSCAS_TierraSanta.pdf

²⁷ GUPTA, Shishir. « From G20 summit to Middle East Corridor, India's 5 geopolitical wins in 2023 », *The Hindustan Times*. 29 de diciembre de 2023. Disponible en: <https://www.hindustantimes.com/india-news/from-g20-summit-to-middle-east-corridor-indias-5-geopolitical-wins-in-2023-101703865419222.html> [consulta: 29/12/2023].



Figura 4. Proyecto del India-Middle East-Europe Economic Corridor (IMEC)

Fuente: THE LOWY INSTITUTE. «History repeats: A new (old) economic corridor emerges». 1 de noviembre de 2023. Disponible en: <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/history-repeats-new-old-economic-corridor-emerges> [consulta: 29/12/2023].

El proyecto IMEC prevé que desde el puerto indio de Mumbai se acceda por vía marítima a la península arábiga, donde, desde los puertos emiratíes y saudíes, grandes líneas ferroviarias atravesarían toda esta península para continuar por Jordania y llegar hasta el puerto israelí de Haifa. Una vez allí, se retomaría la vía marítima para llegar al puerto del Pireo en Grecia²⁸.

Para India el corredor es una solución ideal en el contexto geopolítico actual, debido a su rivalidad con China y a sus tensas relaciones con Paquistán. Aunque una primera posibilidad para los indios era utilizar Irán como corredor terrestre, las malas relaciones entre iraníes y estadounidenses desaconsejaban este proyecto. Por otra parte, las buenas relaciones entre India y Estados Unidos han ido creciendo progresivamente, teniendo en cuenta que ambos son rivales de China y que EE. UU. ha ido paulatinamente perdiendo el interés por Paquistán²⁹. Entretanto, la aproximación de India a Arabia Saudita y Emiratos ha ido creciendo. Hay que tener también en cuenta que el IMEC abre a India la posibilidad de aumentar su influencia en África a pesar de China, alineándose

²⁸ THE LOWY INSTITUTE. «History repeats: A new (old) economic corridor emerges». 1 de noviembre de 2023. Disponible en: <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/history-repeats-new-old-economic-corridor-emerges> [consulta: 29/12/2023].

²⁹ AZIMI, Saeed. «IMEC transit route puts India-Iran trade ties to the test». Amwaj, 18 de octubre de 2023. Disponible en: <https://amwaj.media/article/imec-transit-route-puts-india-iran-trade-ties-to-the-test> [consulta: 29/12/2023].

con los proyectos de EE.UU. y la UE para realizar el Corredor Transafricano, también anunciado en la Cumbre del G20³⁰.

Para los chinos, el anuncio del IMEC debió haber caído como un jarro de agua fría. Después de sus aproximaciones a Arabia Saudita, parece que esta quiere mantener una postura equidistante que le permita obtener los máximos beneficios de sus relaciones con todos los actores globales, y a los chinos no les queda más remedio que avenirse porque necesitan el petróleo saudí³¹. Además, aunque Israel y Jordania hayan recibido inversiones chinas, mantienen unas buenas relaciones con EE. UU. En este contexto los chinos ven como su Iniciativa de la Franja y la Ruta tiene en el IMEC un contrapeso en toda la región euroasiática, siendo respaldado por la India como potencia global emergente³².

Estados Unidos es otro posible ganador de esta situación, ya que recupera espacios de influencia en zonas en las que ha tenido tradicionalmente un importante peso específico. Parece que, independientemente del gobierno que se encuentre en el poder, los estadounidenses dejarán a un lado las posturas idealistas para centrarse en la obtención de beneficios y recuperar poder a costa de China³³. No parece que Rusia sea especialmente perjudicada por el IMEC, toda vez que puede ser complementario de su Corredor de Transporte Norte-Sur a través de Irán. No obstante, el presidente Putin no se muestra partidario de que los estadounidenses se involucren en el proyecto³⁴.

En el nivel regional, aparte de los beneficios que puedan obtener saudíes, emiratíes, jordanos e israelíes, Egipto podría resultar perjudicado, debido a que el tránsito de

³⁰ EU PRESS CENTRE. «Joint Statement from the European Union and the United States». Nueva Delhi, 9 de septiembre de 2023. Disponible en:

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/%20en/statement_23_4419 [consulta: 29/12/2023].

³¹ MOIZ KHAN, Abdul. «The India-Middle East-Europe Economic Corridor (IMEC): Too Little, Too Late?». Carnegie Endowment for International Peace, 12 de diciembre de 2023. Disponible en:

<https://carnegieendowment.org/sada/91214> [consulta: 29/12/2023].

³² USANAS FOUNDATION. «Can IMEC Emerge as An Alternative To BRI?». 16 de octubre de 2023. Disponible en: <https://usanasfoundation.com/can-imec-emerge-as-an-alternative-to-bri> [consulta: 29/12/2023].

³³ MOTI, Altaf. «The Geopolitics Of Connectivity: BRI And IMEC In Era Of US-China Rivalry», *Eurasia Review*. 14 de septiembre de 2023. Disponible en: <https://www.eurasiareview.com/14092023-the-geopolitics-of-connectivity-bri-and-imec-in-era-of-us-china-rivalry-oped/> [consulta: 29/12/2023].

³⁴ SPUTNIK. «Putin ve beneficio para Rusia en un nuevo corredor económico con participación de EEUU», *El País CR*. 12 de septiembre de 2023. Disponible en: <https://www.elpais.cr/2023/09/12/putin-ve-beneficio-para-rusia-en-un-nuevo-corredor-economico-con-participacion-de-eeuu/> [consulta: 29/12/2023].

mercancías a través del canal de Suez podría verse reducido³⁵. A Turquía tampoco le conviene un corredor que rodee el puente terrestre entre Asia y Europa que este país representa. Por ello, el presidente Erdogan ha anunciado que impulsará un corredor alternativo desde el puerto iraquí de Great Faw, llevando a cabo intensas negociaciones con Irak, Emiratos y Catar para la construcción de la Ruta del Desarrollo³⁶.

Por su parte, Irán se percibe como otro posible perdedor de esta iniciativa, debido a que debilita su posición en el Corredor NTSC, perdiendo su carácter de exclusividad en la salida al sur de las comunicaciones que impulsa Rusia. Por ello es posible que intente potenciar otras alternativas, como el Corredor de la Resistencia, conectando por vía férrea Irán, Irak, Siria y Líbano para alcanzar las costas mediterráneas. Además, Irán mantiene una posición de dominio en la zona del estrecho de Ormuz, por donde deberá discurrir parte del recorrido del IMEC. Esta fortaleza geopolítica iraní deberá ser estudiada por los países involucrados en el proyecto para evitar que sea empleada como herramienta de presión³⁷.

Conclusiones

Los intentos de comunicación entre el golfo Pérsico y el mar Mediterráneo han sido una constante histórica a través de los tiempos. A día de hoy, la independencia que otorga la tecnología en relación con los condicionantes de la naturaleza ofrece la posibilidad de que esta ruta de comunicación ancestral pueda tener varias opciones para su recorrido.

Sin embargo, al igual que en todos los momentos históricos, la situación de encrucijada global que posee la región del Oriente Próximo hace que confluyan sobre ella intereses

³⁵ CHOREV, Shaul. «The India-Middle East-Europe Economic Corridor: Promises and Challenges». Australian Institute of International Affairs, 25 de octubre de 2023. Disponible en: <https://www.internationalaffairs.org.au/australianoutlook/the-india-middle-east-europe-economic-corridor-promises-and-challenges/> [consulta: 29/12/2023].

³⁶ BLAIR, Alex. «Turkey moves against Europe with trade corridor alternative to IPEC». Railway Technology, 20 de septiembre de 2023. Disponible en: <https://www.railway-technology.com/news/turkey-alternative-india-middle-east-trade-corridor-plan/?cf-view> [consulta: 29/12/2023].

³⁷ ALZGHOOOL, Mohammad. «Will IMEC Push Iran Toward a “Coalition of Losers” in the Region?». Emirates Policy Center, 28 de septiembre de 2023. Disponible en: <https://epc.ae/en/details/brief/will-imec-push-iran-toward-a-coalition-of-losers-in-the-region-> [consulta: 3/1/2024].

Para un conocimiento en mayor detalle de las posibles rutas de comunicación entre Irán y el Levante se sugiere la lectura del siguiente documento: CASTRO TORRES, José Ignacio. «La importancia de los corredores terrestres (II): la carrera de Irán hacia el mar Mediterráneo» (Documento de Análisis IEEE, 26/2021). Disponible en:

http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2021/DIEEEA26_2021_JOSCAS_Iran.pdf

contrapuestos, cada uno de ellos con sus propias iniciativas de aprovechar esta región para el establecimiento de comunicaciones en su propio beneficio.

En el contexto actual el corredor IMEC ha nacido como un proyecto que entra en rumbo de colisión con la ya avanzada Iniciativa de la Franja y la Ruta, impulsada por China, que está cada día poniendo más en contacto al Lejano Oriente con el mundo occidental. Por ello no es de extrañar que se hayan establecido varios grupos de actores en torno a estos proyectos de comunicación.

Del lado del IMEC se encuentran claramente alineados los actores occidentales, como EE. UU. con sus socios y aliados, constituidos por los países de Europa occidental e Israel y a los que obviamente hay que añadir a la India. En este contexto, los estadounidenses podrían recuperar gran parte de la influencia que han tenido tradicionalmente en la región, sin tener por ello que emplear una costosa presencia militar. Los europeos podrían diversificar los países con los que mantienen relaciones comerciales, evitando el acaparamiento de los mercados por parte de China y abriendo un enorme espacio comercial competitivo, como bien puede constituir el indio. Israel, por su parte, podría constituirse en un nudo de comunicaciones y zona de paso en el Oriente Próximo, beneficiándose de este modo de las ventajas que ofrece su territorio como área de tránsito. Al igual que Israel, los beneficios de su posición geográfica repercutirían en su vecina Jordania.

De otro lado se encuentran los detractores del IMEC, encabezados por China, quien perdería influencia en la región, a costa de que sus rivales indios y estadounidenses la ganasen. Por ello se entiende que todos los esfuerzos chinos sean concurrentes a que se imponga su Iniciativa de la Franja y la Ruta y sean ellos los que controlen todo tipo de relaciones en el gran continente euroasiático, alejando definitivamente a EE. UU. y conteniendo el ascenso de la India.

A esta idea se sumarían otros dos grandes perdedores de la región frente al IMEC. Tanto Egipto como Turquía, por su situación geopolítica, se verían seriamente perjudicados si triunfase esta idea, debido a que disminuiría drásticamente el paso de mercancías a través del canal de Suez, e igualmente se verían disminuidas las posibilidades de comunicación que ofrece el puente terrestre que constituye la península de Anatolia. También Irán resultaría dañado con el nuevo corredor, pues perdería parte de su

importante posición como bisagra de las comunicaciones este-oeste y norte-sur en Eurasia.

Las monarquías de la península arábiga encontrarían su espacio de confort en la coexistencia de ambas iniciativas. Ello se debe principalmente a que ambas lucharían por encontrar el favor de estos países. Los árabes impulsarían más o menos cualquiera de las dos opciones según obtuviesen mayores beneficios, pero para ello ambas deberían estar consolidadas. Rusia quedaría en una posición equilibrada, ya que tiene presencia en Siria y, de consolidarse el IMEC, tendría posiblemente a Turquía de su lado. Por otra parte, no tendría una dependencia completa de Irán para buscar una salida hacia el sur.

Sin embargo, no todo son tendencias geopolíticas y declaraciones de buenas intenciones. Las predisposiciones deben ser financiadas para que se transformen en realidades y a las declaraciones de la reunión del G20 aún no les ha seguido ningún compromiso que reparta las cargas del proyecto. No parece que el mundo occidental vaya a lanzarse a las inversiones, teniendo en cuenta que Europa se encuentra muy debilitada económicamente a causa del conflicto ucraniano y que en EE. UU. la situación tampoco es de bonanza económica. Igualmente, las monarquías de la península arábiga deben medir sus esfuerzos en infraestructuras para acompañar todos los proyectos de transformación que se están llevando a cabo en estos países. Tampoco parece que la India vaya a realizar un esfuerzo en solitario en este corredor de transporte, teniendo que acometer el reto de ir creciendo progresivamente y enfrentarse a China en otros escenarios.

Por todo ello, parece que el proyecto del IMEC va a depender en gran medida de la iniciativa privada, que siempre es cautelosa, y más a la espera de ver cómo se resuelven el conflicto de Gaza y sus ramificaciones en Yemen o el Líbano. Además, con el número de víctimas civiles aumentando por causa del conflicto, no parece que los dirigentes árabes vayan a impulsar en el corto plazo unas relaciones con Israel, que podrían poner en su contra a las opiniones públicas dentro de sus propios países.

Otro importante obstáculo a salvar será el establecimiento de políticas que faciliten la conectividad en el corredor. Es necesario establecer algún tipo de mecanismo común para la coordinación de las inversiones que facilite el establecimiento del proyecto, ya

que dentro del G7 cada país implementa un enfoque propio para las grandes inversiones en infraestructuras. Además, se hace imprescindible que las transferencias multimodales se produzcan sin que los intercambios de mercancías se dilaten en el tiempo y sin que los aranceles de paso acaben esquilmando los beneficios que se puedan obtener frente a otras rutas.

En resumen, como ha sucedido en varias ocasiones a lo largo de la historia, la puesta en marcha y la consolidación del enlace entre el golfo Pérsico y el Mediterráneo es una posibilidad consistente, aunque está llena de escollos que deben ser superados cuidadosamente. De nuevo será un factor clave el cómo se gestionen los conflictos existentes en la zona y, entre ellos, el resultado que arroje el desarrollo del actual conflicto entre Israel y Hamás va a ser trascendental para el impulso del IMEC.

*José Ignacio Castro Torres**

COR. ET. INF. DEM

Doctor en Estudios de Paz y Seguridad Internacional

Analista del IEEEE

07/2024

06/02/2024

Carlos Echeverría Jesús

**África: el nuevo foco de
yihadismo global**

África: el nuevo foco de yihadismo global

Publicado originalmente en: [África: la ambición de las potencias mundiales sobre el continente](#)

Editado en octubre de 2023

Resumen:

África sufre la presencia activa de grupos yihadistas salafistas en todas las subregiones que componen el continente. Al Qaida y el Estado Islámico (EI), los dos grandes actores liderando el yihadismo global hoy, están presentes en la región, compiten entre ellos pero a la vez refuerzan su presencia y dinamizan su modelo. En el Norte de África, en África Occidental y en África Oriental, grupos yihadistas clásicos han sobrevivido y se han transformado, y en África Central y Meridional han surgido grupos yihadistas nuevos. Todos ellos desafían a los Estados y a organizaciones internacionales varias (UA, CEDEAO, SADC, ONU y UE, entre otras) que siguen diseñando respuestas para una amenaza cada vez más peligrosa y letal.

Palabras clave:

Al Qaida; Al Qaida en las Tierras del Magreb Islámico; Al Shabab; Boko Haram; Cabo Delgado; Estado Islámico; Grupo G-5 Sahel; Norte de Kivu; Sahel Occidental.

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

Africa: the new focus of global jihadism

Abstract:

Africa suffers the active presence of Jihadist Salafist groups, acting in all the subregions belonging to the continent. Al Qaida and the Islamic State, the two biggest actors leading the global Jihadism today, are present in the region, they compete between them and in parallel they profit this competition for reinforcing their implementation and spreading their model. In North Africa, in West Africa, and in East Africa, classic Jihadist groups have survived and evolved. In Central and Southern Africa new Jihadist groups have emerged. They all challenge States and International Organizations (AU, ECOWAS, SADC, UN, and the EU, among others) who continue to design answers facing a threat becoming more letal and dangerous.

Keywords:

Al Qaida; Al Qaida in the Lands of the Islamic Maghreb; Al Shabab; Cabo Delgado; Boko Haram; G-5 Sahel; Islamic State; North Kiwu; Western Sahel.

Introducción

El continente africano en su totalidad constituye hoy, y previsiblemente seguirá constituyendo en los próximos años dada la dificultad para despejar dicha realidad, lo que en este capítulo denominamos «el nuevo foco de yihadismo global». Se hace alusión con el término yihadismo al radicalismo islamista que se muestra siempre de forma violenta allá donde se implanta, desde la vigencia de la ideología destructiva que es hasta su cristalización en grupos terroristas de mayor o menor envergadura que abrazan la misma¹.

Para aproximarnos a este objeto de estudio, que es el de la realidad de la amenaza que dicha ideología representa en el escenario concreto del continente africano, dividiremos el mismo en las grandes regiones que desde la diplomacia africana, reflejada en la organización continental, la Unión Africana (UA), se utilizan para compartimentarla, a saber: África del Norte, África Occidental, África Oriental, África Central y África Meridional. Ello nos permitirá no solo ordenar nuestro recorrido investigador sino también avanzar de la forma más apropiada para facilitar la comprensión del objeto de estudio al lector. En África del Norte podemos decir que se ubica el origen y el desarrollo inicial en términos cronológicos de la implantación de la ideología y de su plasmación en grupos violentos de entidad, desde los surgidos en Egipto y Argelia hasta los también existentes en todos los demás Estados de la región. En África Occidental se produjo casi en paralelo tanto el surgimiento de un foco de implantación yihadista relevante por su violencia y letalidad, en el norte de Nigeria y de la mano de Boko Haram a partir de 2002, como la exportación desde la vecindad norteafricana del pujante yihadismo implantado en ella. En África Oriental situamos al potente actor yihadista representado hasta la actualidad por el somalí Al Shabab, surgido con tal denominación a mediados de la primera década del siglo XXI, pero también los antecedentes del mismo en el Cuerno de África y ello sin olvidar el papel jugado desde Sudán por diversos actores locales y foráneos para diseminar la ideología y alimentar el surgimiento de grupos yihadistas en su vecindario. En África Central y en África Meridional veremos, en ambos epígrafes, cómo nos situamos en escenarios que podríamos considerar «marginales» en relación con los tres

¹ El investigador y docente Luis Martínez, del Centre d'Etudes et de Recherches Internationales (CERI) de París, uno de los más tempranos y solventes analistas sobre el terrorismo yihadista del Grupo Islámico Armado (GIA) y de su sucesor el Grupo Salafista para la Predicación y el Combate (GSPC), desarrollado en Argelia desde principios de los años noventa y proyectado en todas direcciones desde suelo argelino, ha acuñado el término de «próximo califato» en relación con el continente africano. Véase Martínez, Luis: *L'Afrique, le prochain califat?*, París, Taillandier, 2023.

anteriores, por tener ambos menos protagonistas de perfil yihadista y por ser estos más tardíos en su surgimiento e implantación, pero que son, y esto es lo más preocupante, rincones del continente donde el aprovechamiento que los grupos yihadistas hacen siempre de las condiciones políticas, económicas, sociales y de seguridad que les pueden ser favorables, y estas son muchas, y ello nos permite augurar una presencia que será difícil de erradicar.

Una vez efectuada esa aproximación geográfica centrándonos en evidencias recientes de activismo terrorista podremos comprender mejor el significado de la fijación del Estado Islámico (en adelante, EI), pero también de Al Qaida, por África. El primero, a través de su semanario *Al Naba* multiplica sus mensajes saludando a los numerosos combatientes yihadistas africanos².

Una vez hemos expuesto que nuestro objeto de estudio es la ideología yihadista y su implantación en el continente africano a través de grupos violentos de envergaduras diferentes, pero a los que les une el compartir dicha ideología globalizadora, vamos a destacar dos características de nuestra aproximación. Por un lado, evitaremos hacer una aproximación histórica al objeto de estudio y nos centraremos en la actualidad intentando además explorar el futuro, aunque habrá momentos en los que evocar aspectos del pasado se haga obligado. Y por otro lado no haremos en cada uno de los cinco epígrafes de carácter geográfico en los que dividimos la parte central de nuestro estudio una subdivisión país por país, sino que trataremos cada una de ellas como un todo pues ello nos permitirá avanzar identificando las interconexiones entre grupos que por su propia naturaleza tienen una proyección global y que, además, destacan por saber sacar partido a realidades y dinámicas que son más transfronterizas que nacionales.

África del Norte

De oeste a este destacaremos que el pasado 5 de marzo Mauritania sufría su primer ataque terrorista tras doce años sin sufrir ninguno. Cuatro presos de la Prisión Central de Nuakchott, vinculados a Al Qaida y al EI, lograban huir tras asesinar a dos guardias y herir a otros dos³. Esta noticia sorprendía en un país que entre mediados de los años

² Le Clerq, Hubert: «L'Afrique, nouvelle terre 'praise' de l'EI», *Lalibre.be*. (26 de julio de 2022).

³ Porter, Geoff D.: «Mauritania Terrorists' Prison Break», *North Africa Risk Consulting*. (6 de marzo de 2023).

dos mil y los primeros años de la siguiente década sufrió importantes ataques yihadistas en su suelo pero que fue capaz desde entonces de evitar que estos se repitieran. Aunque tres de los terroristas fueron eliminados en los días posteriores a la fuga y el cuarto era detenido lo cierto es que dicho acontecimiento ha provocado inquietud dentro y fuera del país⁴. A partir de 2011 la estabilidad de Mauritania se ha venido viendo alterada por los efectos de la violencia en el vecino Malí, pero estos son ante todo flujos de refugiados pero no tanto acciones violentas de envergadura, aunque en ocasiones se producen peligrosamente cerca. Tal fue el caso en julio de 2022 de la muerte de doce soldados malienses en Kaloumba, junto a la frontera mauritana⁵.

Marruecos, que afirma haber desmantelado desde 2002 hasta 2.000 células terroristas y detenido en dichas operaciones a más de 3.000 yihadistas, resultado que se añade en términos de prevención a la labor que desarrolla en la dimensión de formación religiosa, refleja no obstante con tal actividad que existen núcleos de radicalización islamista relevantes⁶. Esta imagen de eficacia que Marruecos trata de mostrar, y que incluye en su potente labor de propaganda ante terceros, muestra en cualquier caso sus debilidades tanto dentro como fuera del país⁷. El Instituto Mohamed VI de Rabat, inaugurado en 2015, forma unos 600 imames al año, yendo unos 50 a Francia y el resto a otros destinos, entre los que están países del Sahel Occidental, y es una herramienta que Rabat presenta como de gran eficacia para prevenir la radicalización y fortalecer los esfuerzos de desradicalización⁸.

Un intento frustrado de asesinato en Tánger en agosto de 2022, el asesinato de una turista francesa en diciembre, y el de un policía el pasado febrero, recuerdan como ataques más recientes que la amenaza yihadista está ahí⁹. Ante esta situación es

⁴ «Mauritania: arrestation d'un organisateur de l'évasion de quatre jihadistes», *Africaradio.com*. (26 de marzo de 2023).

⁵ «Au Mali, au moins quinze soldats et trois civils tués dans des attaques coordonnées», *Le Monde*. (28 de julio de 2022).

⁶ «Démentèlement d'une cellule de l'EI au Maroc et en Espagne», *Africaradio.com*. (11 de enero de 2023) y «Detenidos 13 presuntos terroristas en varias ciudades de Marruecos», *El Faro de Ceuta*. (27 de abril de 2023).

⁷ En el 21º Comité de Coordinación del Foro Global Contra el Terrorismo (GCTF), celebrado en El Cairo el 4 de mayo de 2023, Marruecos y la UE lanzaban conjuntamente la Iniciativa «La educación para la prevención y la lucha contra el extremismo violento que conduce al terrorismo». Marruecos ha presidido ininterrumpidamente este Foro desde 2015 – conjuntamente con Holanda (2015-2019), Canadá (2019-2022) y ahora con la UE si bien acaba de cederle la presidencia a Egipto – ejerciendo en él una evidente influencia. Véase «Prevenir y luchar contra el terrorismo: objetivo para Marruecos y la UE», *El Faro de Ceuta*. (5 de mayo de 2023).

⁸ Gonin, Jean-Marc: «Au Maroc, quand la lutte contre les djihadistes passe par les imams», *Le Figaro*. (8 de enero de 2021).

⁹ «Le BCIJ révèle les dessous de l'arrestation des terroristes impliqués dans l'affaire du policier tué», *Maghreb Intelligence*. (17 de marzo de 2023); «Mort d'une touriste agressée au Maroc», *Marianne*. (13 de diciembre de 2022);

sorprendente que, como cada año, la gracia real se concede con motivo del fin del Ramadán también a presos yihadistas¹⁰. Pero ello forma parte de un marco más amplio en el que, asumiendo que hay en el país más de 900 presos por terrorismo, el régimen combina detenciones con medidas de gracia como la expuesta, así como un programa de desradicalización del que las autoridades presumen, la Musalaha (Reconciliación) que arrancara en 2017. En paralelo Marruecos procura hacerse visible en toda iniciativa antiterrorista de entre las lideradas por países occidentales¹¹.

Como telón de fondo de la tensión entre Marruecos y Argelia que obstaculiza toda cooperación entre ambos frente a amenazas comunes, como pueda ser considerada la radicalización islamista, hemos de recordar que el conflicto no resuelto del Sáhara Occidental se agudiza en años recientes. Desde noviembre de 2020 el Frente Polisario ponía fin a un alto el fuego vigente desde 1991 y la tensión con Marruecos crece de forma imparable, reduciendo los escasos marcos de cooperación bilateral que entre ambos Estados han existido, incluyendo el de la lucha antiterrorista¹².

En Argelia las autoridades luchan contra un terrorismo en el país que es residual pero tratando de protegerse de la creciente desestabilización regional, tanto en el Magreb, con su epicentro en Libia, como en el sur saheliano, achacando a la injerencia extranjera la alteración del statu quo reinante en la región hasta 2011 y en el que Argelia jugaba un papel central¹³. A continuación vamos a describir algunos ejemplos de ese terrorismo residual que se ha sufrido tanto en 2021 como en 2022.

A lo largo de 2021 Argelia hubo de hacer frente a diversos desafíos en esta dimensión: el 23 de enero el Ejército eliminaba a seis terroristas en Messelmoune, en la región de Tipaza; al mes siguiente se celebraba en Argel el juicio contra los terroristas de Jund Al Khilafat (provincia del EI en Argelia) implicados en el asesinato de Hervé Gourdel en septiembre de 2014; y el 14 de octubre un Guardia de Fronteras moría y

e Ibrahim, Khalil: «Tanger: un trentenaire extrémiste, partisan de Daech, arrêté après une tentative de meurtre», *fr.le360.ma*. (28 de agosto de 2022).

¹⁰ «Mohamed VI indulta a 17 condenados por terrorismo en el final del Ramadán», *El Faro de Ceuta*. (22 de abril de 2023) y «Morocco's King pardons 29 jailed for «terrorism or extremism offenses», *Al Arabiya*. (2 de mayo de 2022).

¹¹ Tal fue el caso de la Cumbre de la Coalición Internacional contra el EI, que lidera EEUU y que Marruecos se encargó de organizar en Marrakech en mayo de 2022. Véase «Argelia acusa a Marruecos de manipular la cumbre sobre el EI para hablar del Sáhara Occidental», *Europa Press*. (12 de mayo de 2022).

¹² Morel, Sandrine: «Sahara Occidental: au Front Polisario, la presión monte pour 'intensifier la guerre' contre le Maroc», *Le Monde*. (23 de enero de 2023).

¹³ «Chengriha: L'Algérie refuse toute forme d'ingérence au Sahel et au Sahara», *Algérie Patriotique*. (2 de abril de 2023).

dos resultaban heridos en Tlemcen aunque esta última muerte servía más para incrementar la tensión entre Argelia y el vecino Marruecos por ubicarla Argelia en el contexto de la tensión fronteriza bilateral. En 2022 el terrorismo residual dejaba un total de 39 terroristas muertos y como ejemplos destacaremos la captura de siete terroristas en la región de Skikda, en marzo, o la eliminación por el Ejército de tres terroristas en el monte Gouraya, en la región de Tipasa, en diciembre¹⁴. Ya en 2023 es digno de ser destacado el enfrentamiento con yihadistas, el 11 de mayo en la zona boscosa de Tissemslit, al suroeste de Argel, saldado con la muerte de un capitán del Ejército y la detención de cuatro terroristas¹⁵.

En términos regionales, si bien dicho el despliegue militar francés desde enero de 2013 ha dado buenos resultados en términos de lucha contra el terrorismo – entre ellos la eliminación de los emires de Al Qaida en las Tierras del Magreb Islámico (AQMI) Abdelmalek Droukdel, muerto en el norte de Malí en junio de 2020, y del Estado Islámico en el Gran Sáhara (EIGS) Abu Walid Al Sahraoui muerto en 2021 – las autoridades de Argel fijan su atención en la creciente desestabilización, primero en el este el Libia y luego hacia el sur o suroeste en el Sahel Occidental, donde lo primero que destaca son los 1.300 kilómetros de frontera entre Argelia y Malí y la alteración profunda de esta región desde hace una década¹⁶.

Droukdel fue rápidamente reemplazado al frente de AQMI por Abu Obeida Youssef Al Annabi, un argelino veterano de Afganistán en los noventa, uno de los fundadores del Grupo Salafista para la Predicación el Combate (GSPC) en 1998 y jefe de la Shura de AQMI durante años. Por otro lado, Walid Al Sahraoui, originario de El Aaiún, fue también reemplazado por Abu Al Bara Al Sahraoui. Con ambas sucesiones aseguradas tanto el Grupo de Apoyo al Islam y a los Musulmanes (JNIM), en cuyo seno AQMI es su columna vertebral, como el EIGS, siguen inmersos en una feroz campaña violenta en la que ambos compiten entre sí por el control de territorios siendo su pugna particularmente intensa en un norte de Malí vecino de Argelia¹⁷.

¹⁴ «L'organisation terroriste Rachad dans la continuité du GIA?», *Algérie Patriotique*. (16 de marzo de 2022) y «Trois terroristes abattus et un autre arrêté à Tipasa», *Algérie Patriotique*. (11 de diciembre de 2022).

¹⁵ «Algeria Says Army Officer Killed in Clash With Islamists», *Barrons.com*. (11 de mayo de 2023).

¹⁶ «Trois terroristes activant au Sahel capturés en Algérie», *Tout sur l'Algérie (TSA)*. (15 de diciembre de 2023).

¹⁷ Laplace, Manon: «Entre Iyad Ag Ghali et Abu Al Bara Al Sahraoui, la guerre des (chefs) jihadistes», *Jeune Afrique*. (17 de octubre de 2023).

Hace frente también Argelia a la circulación de terroristas foráneos como fuera el caso de una extranjera detenida el 22 de febrero de 2023 en el Aeropuerto de Argel, casada con un argelino y que procedía de Siria¹⁸. Esta acción se suma a la realizada dos años antes en colaboración con España, cuando el 13 de octubre de 2021 se desarticulaban en Madrid y Barcelona células yihadistas formadas por argelinos – uno de ellos un retornado de Siria - y ello como continuación de la Operación Arbac lanzada en Barcelona en enero de ese año que permitía también detener a varios yihadistas de la misma nacionalidad. En julio de 2020 dos yihadistas argelinos habían sido detenidos en Barcelona¹⁹.

En paralelo Argelia trata también de utilizar herramientas blandas, como hace Marruecos con la formación de imames, y en este sentido es importante evocar el Instituto de Formación de Tamanrasset, donde en el momento de la visita de la más alta autoridad islámica del país, Bouabdellah Ghlamallah, a fines de abril, se estaban formando 98 imames tanto nacionales como extranjeros, en una escuela que puede acoger a hasta 300²⁰. El pulso que libran Marruecos y Argelia con sus institutos de formación respectivos se lleva también a suelo francés, donde Argelia ha liderado tradicionalmente la gestión del Islam e Francia, sobre todo desde la Gran Mezquita de París, pero se está viendo cada vez más desafiado por la agresiva competencia de Marruecos que está cada vez más presente en el Consejo Francés del Culto Musulmán²¹.

Evocar herramientas blandas de uno y otro país invita también a hacerlo en relación con políticas apaciguadoras en relación con la ideología y con los actores islamistas. A las medidas de gracia concedidas por el Jefe del Estado marroquí anualmente hemos de añadir las aprobadas por ley en Argelia en el último cuarto de siglo: desde la Ley de la Rahma (Misericordia) de 1995 hasta la Concordia Civil de 1999, la Carta para la Paz y la Reconciliación de 2005 y los preparativos de una nueva ley en la actualidad, realidad esta que hemos de evocar tanto en términos de posible impunidad para terroristas – 298

¹⁸ «Une terroriste franco-libanaise arrêté a l'aéroport d'Alger», *Algerie360.com*. (22 de febrero de 2023).

¹⁹ «Dos detenidos acusados de terrorismo yihadista en Barcelona», *El País*. (15 de julio de 2020).

²⁰ «Presidente del Alto Consejo Islámico visita el Instituto de Formación de Imames de Tamanrasset», *Noticias CIDAF-UCM*. (22 de marzo de 2023).

²¹ De Saint Perier, Laurant: «France-Chems-eddine Hafiz: «Il n'y a pas d'islamisme modéré», *Jeune Afrique*. (25 de septiembre de 2021).

condenados a cadena perpetua en Argelia podrían beneficiarse con la nueva ley - como de reforzamiento moral y político de estos²².

Finalmente, Argelia centra su actividad diplomática y política en la cooperación internacional contra el terrorismo en marcos y foros africanos, mientras que Marruecos lo hace en los liderados por países occidentales, y ello forma parte de la competición interna que libra con Marruecos desde que este volviera a la UA en enero de 2017 o de la también librada en relación con organizaciones africanas de carácter subregional²³.

La presencia del yihadismo en Túnez viene de antiguo – habiendo el Movimiento de Tendencia Islámica (MTI), predecesor de Ennahdha, cometido atentados terroristas en momentos tan pretéritos como agosto de 1987 en Sousse y Monastir - pero se ha visto consolidada en la última década, reactivada gracias a los efectos de las revueltas árabes en el país. Ello se ha plasmado en atentados pero también en dificultades políticas derivadas del activismo leg de actores islamistas, con Ennahda a la cabeza. Los grandes atentados terroristas sufridos en 2015 – con un total de 72 muertos de los que 60 eran turistas occidentales - y el ataque de Yihad urbano contra la localidad de Ben Guerdane, próxima a Libia, en marzo de 2016, son hitos importantes que siguen estando muy presentes. La interrelación entre el auge yihadista en Libia y en Túnez se habría puesto de manifiesto en este ataque pues se producía poco después de que los EEUU bombardearan posiciones yihadistas en la localidad libia de Sabratha, acción que habría según algunas hipótesis provocado esta fuerte reacción del EI en suelo tunecino²⁴.

La gestión de años de Ennahdha en el poder está siendo analizada ahora, en particular desde la llegada a la Presidencia de la República de Kais Saied, el 25 de julio de 2021. Este no tardó en congelar el Parlamento aún dominado por Ennahdha, primero, para disolverlo en la primavera de 2022, propiciar una reforma de la Constitución en el verano del mismo año y, en un marco de dificultades políticas y también económicas, liderar un pulso tenso con los islamistas²⁵. Y aquí conviene no olvidar que Túnez llegó a ser durante la pasada década la cuarta cantera de emigrados a las tierras del califato – tras Arabia

²² Hamdi, Rania: «Algérie: Le projet de loi d'amnistie est une nouvelle atteinte à la memoire des victimes de la décennie noire», *Jeune Afrique*. (22 de julio de 2022).

²³ «Clôture de la Conférence sur la paix en Afrique: l'Algérie intensifiera les mesures de lutte antiterroriste dans le continent», *Algérie Patriotique*. (9 de diciembre de 2022).

²⁴ Dahmani, Frida: «La bataille de Ben Guerdane: Daech mis en échec», *Jeune Afrique*. (10 de abril de 2023).

²⁵ «Tunisie. Le parquet refuse la libération de tous les prévenus dans l'affaire du complot contre la surêté de l'Etat», *Tunisienumerique*. (30 de marzo de 2023).

Saudí, Rusia y Jordania – y que tan solo en 2020, en plena pandemia, se desarticularon 33 células yihadistas, se detuvo a 1.020 sospechosos, se eliminó a 9 terroristas y se procesó a 876. Desde entonces el activismo terrorista, aunque residual, ha tenido impacto en la vida pública y en las políticas estatales. El 3 de abril de 2021 tres terroristas eran abatidos en el monte Salloum, en la región de Kasserine próxima a la frontera con Argelia, uno de ellos miembro de Jund Al Khilafat, la antena argelina del EI. Y casi en paralelo a ello un yihadista de la diáspora en Francia asesinaba a un funcionario en la Comisaría de Rambouillet el 23 de abril, sumándose su acción a las mucho más letales ejecutadas por yihadistas tunecinos en suelo europeo en años anteriores, en Niza y en Berlín²⁶. El 16 de marzo de 2022 una célula yihadista era desarticulada en Tataouine con seis individuos vinculados al EI detenidos, que se autodenominaban Mouahidoun (Almohades) y al día siguiente eran cuatro los detenidos en Kairouan. Cuando una semana después, el 20 de marzo, se producía un tiroteo en Kairouan entre policías y yihadistas este choque mostraba la presencia aún activa de una célula que sobrevivía durante años en el eje Kairouan-Sousse²⁷. La intersección de grupos en la zona limítrofe con Argelia vinculando a los argelinos de Jund Al Khilafat con Okba Ibn Nafaa, la rama local de Al Qaida, hacía y hace de la región fronteriza una zona compleja. En 2023 podemos destacar, como hemos visto para el caso de Argelia, escaso pero preocupante activismo terrorista. El 18 de mayo un Guardia Nacional asesinaba a un militar de la Marina Tunecina primero para luego desplazarse a la Sinagoga de La Ghriba, en la isla de Jerba, y matar allí a dos peregrinos judíos y a dos policías antes de ser abatido. Este atentado por su escenario y objetivo permitía evocar, con preocupación, el atentado suicida cometido por Al Qaida en el mismo lugar en 2002 que costó la vida a 21 personas²⁸.

Este pulso ha llevado al antiguo Ministro de Interior y Primer Ministro entre 2011 y 2014 Alí Larayedh a ser investigado y al líder de Ennahdha Rachid Gannuchi a ser detenido y

²⁶ «Tunisie: les sept péchés d' Ennahdha», *Jeune Afrique*. (10 de agosto de 2021).

²⁷ «Desmantelada célula yihadista en el centro de Túnez», *Infobae*. (17 de marzo de 2022) y «Jihadists suspected In Gunfire On Tunisia Police Post», *AFP*. (20 de marzo de 2022).

²⁸ «Tunisian President Pledges Safety for Jewish Citizens After Synagogue Attack», *Devdiscourse*. (18 de mayo de 2023).

encarcelado tras recibir una condena de un año de prisión²⁹. Ghannouchi ya había sido acusado oficialmente de pertenencia a organización terrorista en julio de 2022³⁰.

En Libia la tensión entre los diversos actores continúa generando preocupación regional pues sigue facilitando condiciones propicias para la perduración en su suelo de actores yihadistas y de otros grupos armados. La violencia es ejercida tanto por actores yihadistas como por grupos y milicias implicados en el control de actividades económicas varias que incluyen tráfico ilícitos, y en particular la trata de seres humanos³¹. Tal telón de fondo de violencia ocupa y preocupa particularmente a los vecinos de Libia³². El Enviado de la ONU, el senegalés Abdoulaye Bathily, apoyándose en vecinos como Sudán, Chad y Níger y en encuentros organizados en Egipto y otros países trata de que se respete el alto el fuego acordado en octubre de 2020 tras el último gran enfrentamiento bélico en el país. Pero el principal órgano competente en la materia, la Comisión Militar Conjunta (JMC) 5+5, no se muestra capaz de alcanzar acuerdos sólidos al respecto³³. Esta situación no solo permite que perdure la inestabilidad y que actores yihadistas puedan seguir aprovechando las potencialidades que les ofrece el territorio libio, sino que también alimenta hondas preocupaciones económicas y humanitarias en todo el continente africano³⁴.

Las elecciones inicialmente previstas para el 24 de diciembre de 2022 no pudieron celebrarse y el Primer Ministro del Gobierno de Unidad Nacional (GUN), con base en Trípoli, Abdel Hamid Dbeibah, sufría un atentado contra su vida el pasado 10 de febrero³⁵. El GUN recibe el apoyo directo de Turquía, sellado por un Acuerdo de Seguridad firmado en 2019 con el Gobierno anterior pero heredado por este. Turquía ayudó al Gobierno de Trípoli a rechazar con éxito en junio de 2020 la ofensiva del mariscal Khalifa Haftar sobre la capital, y en el otoño de 2022 ambos Gobiernos firmaban

²⁹ «Envoie présumé de djihadistes en Syrie et en Irak: arrestation d'un haut dirigeant du parti Ennahdha en Tunisie», *Le Monde*. (20 de diciembre de 2022) y «Túnez: un juez ordena prisión preventiva contra Ghannouchi, líder de la oposición islamista», *France24.com*. (20 de abril de 2023).

³⁰ «Tunisie: Rachid Ghannouchi officiellement accusé d'appartenance à une organisation terroriste», *Algérie Focus*. (4 de julio de 2022).

³¹ «At least five killed in western Libya clashes», *English.alwabiya.net*. (25 de septiembre de 2022) y «Asesinados más de 580 civiles en Libia entre enero de 2020 y marzo de 2022 según un informe», *Europa Press*. (28 de septiembre de 2022).

³² Alharathy, Safa: «Libyan military leaders in Cairo say 'no more room for wars'», *Libyaobserver.ly*. (18 de enero de 2023).

³³ Assad, Abdelkader: «5+5 JMC rapporteur: News about efforts to unify military institutions is untrue», *libyaobserver.com*. (18 de enero de 2023).

³⁴ Thréard, Yves: «Le président du Congo au Figaro: la paix en Libye freinerait le drame des migrants», *Le Figaro*. (11 de enero de 2023).

³⁵ Diallo, Abubakar: «Tentative d'assassinat contre le Premier Ministre libyen», *Afrik.com*. (10 de febrero de 2023).

nuevos acuerdos de cooperación en materia de defensa³⁶. Abdoulaye Bathily se esfuerza para poder organizar elecciones a fines de 2023 pero mientras tanto la situación ofrece cotidianamente motivos de preocupación. Ejemplos de ello fueron tanto los sangrientos enfrentamientos entre milicias producidos en Trípoli a fines de agosto, y que se saldaron con 32 muertos y 159 heridos, como la desaparición más reciente y en la región de Sebha de dos toneladas y media de uranio natural, y finalmente localizadas, robadas por una facción armada chadiana creyendo que eran armas y municiones³⁷.

Egipto, afectado entre otras rémoras por la amenaza yihadista, sufre también la desestabilización de la vecina Libia, otrora ventana de oportunidad para muchos egipcios que vivían y trabajaban en el país vecino. El foco del yihadismo en Egipto sigue estando en la Península del Sinaí, región convulsa que fue de hecho la primera wilaya o provincia declarada por el EI en el marco de su proyecto califal. Aunque el Ejército egipcio llevó en febrero de 2018 a cabo una gran ofensiva contra los yihadistas de la Wilayat Al Sina, herederos del grupo tradicional de la región que durante años estuvo asociado a Al Qaida, Ansar Beit Al Majdis, el lustro pasado desde entonces ha mostrado que estos siguen teniendo una fuerte implantación atacando a militares y a policías aparte de sabotear oleoductos y gasoductos que atraviesan la Península en dirección a Israel y a Jordania³⁸. Por otro lado, dicha concentración de los atentados yihadistas en el Sinaí no impide que otras latitudes del país, como El Cairo en agosto de 2019 cuando un coche bomba provocó una veintena de muertos, o Gizah donde 17 turistas resultaron heridos en un ataque producido junto a las Pirámides en mayo de 2020, sean también escenarios de acciones terroristas. En mayo de 2022 eran asesinados once soldados egipcios en un ataque contra un control próximo al Canal de Suez que fue seguido por otro ataque en el que murieron otros cinco³⁹.

Egipto ha superado ya el centenar de millones de habitantes y las demandas económicas y sociales de tal volumen de población se añaden al fenómeno terrorista en la lista de desafíos que las autoridades deben afrontar, y es significativo que la presión migratoria

³⁶ «La Libye et la Turquie signent deux accords militaires», *RTBF*. (25 de octubre de 2022).

³⁷ Amellal, Meriem: «Libye: le spectre d'une nouvelle guerre», *Le Journal d'Afrique*. (30 de agosto de 2022) y «En Libye, le camp du maréchal Haftar retrouve 2,5 tonnes d'uranium naturel porté 'disparu'», *Le Monde*. (17 de marzo de 2023).

³⁸ «Egypte: onze militaires tués dans une attaque djihadiste», *Le Monde*. (8 de mayo de 2022) y Sweilam, Ashraf: «Egyptian officials: Militants blow up gas pipeline in Sinai», *Associated Press News*. (30 de abril de 2022).

³⁹ «Essential Geopolitics: Terror attack in Sinai», *Stratfor*. (17 de mayo de 2022) y «Cinco soldados egipcios muertos en un segundo ataque mortal en el Sinaí», *Reuters*. (21 de mayo de 2022).

egipcia sea fuerte y que, faltando la válvula de escape que Libia representaba hasta 2011, los egipcios sean hoy la primera comunidad entre los irregulares que llegan a Italia⁴⁰.

En términos de explorar datos sobre la amenaza yihadista de origen egipcio las diásporas han venido siendo tradicionalmente relevantes. A la más visible del anterior emir de Al Qaida, Ayman Al Zawahiri, eliminado por el ataque de un dron estadounidense en Kabul el 31 de julio de 2022, y la de su sucesor también egipcio Seif Al Adel, hemos de destacar casos que por su relevancia bien merecen ser evocados⁴¹. La detención en Almería de Abdel Majed Abdel Bary el 20 de abril de 2020, en plena pandemia, constituyó bajo la denominación de Operación Altepa un gran éxito de las Fuerzas de Seguridad españolas pues es no solo un cuadro relevante del EI sino también hijo de un destacado terrorista egipcio de Al Qaida extraditado a los EEUU en 2002 bajo la acusación de estar implicado en la voladura de las Embajadas estadounidenses en Kenia y Tanzania en 1998.

África Occidental

La evolución en África Occidental y el Sahel, centrándose el estudio en el Sahel Occidental, es particularmente negativa en términos generales alimentando tal evolución la implantación yihadista y estando esta implantación entre las causas que alimentan dicha evolución negativa. Tal evolución era descrita detalladamente a comienzos de año por el Informe presentado al Consejo de Seguridad de la ONU por el Representante Especial Adjunto de la Organización para esa gran región, Giovanie Biha⁴².

Sin ahondar en el balance de las operaciones Serval (2003-2014) y Barkhane (2014-2023) ni en el de la creación de la organización subregional G-5 Sahel y su instrumento militar Fuerza Conjunta FC-G5 Sahel, sí podemos al menos destacar que el esfuerzo ha sido insuficiente y su interrelación escasa. Cuando en enero de 2020 el presidente Emmanuel Macron convocó la Cumbre Francia-G-5 Sahel en Pau, se intentó dinamizar dicha

⁴⁰ «Egypt, une bombe à retardement migratoire», *Le Point*. (8 de enero de 2023).

⁴¹ Seif Al Adel es un antiguo mando de las fuerzas especiales egipcias que vinculado al magnicidio del Presidente Anuar El Sadat en 1981, como miembro de Yihad Islámica que era como Ayman Al Zawahiri, purgó dos años tan solo de prisión y al salir se marchó a Afganistán iniciando su recorrido en el entorno de Al Qaida desde el nacimiento de esta en 1988. Véase Guillon, Jihād: «Égypte: qui est Seif Al Adel, pressenti pour prendre la tête d'Al Qaïda?», *Jeune Afrique*. (20 de agosto de 2022).

⁴² «Afrique de l'Ouest et Sahel: il faut renforcer la collaboration et la résilience contre les extrémismes violents, selon l'ONU», *News.un.org*. (10 de enero de 2023).

cohesión entre actores pero lo cierto es que la situación no mejoró desde entonces y que la convergencia de diversos factores, entre ellos los efectos de la pandemia y la creciente hostilidad hacia Francia sobre el terreno, alimentada esta última por actores locales y foráneos, han llevado a la difícil situación actual que analizamos en este epígrafe.

A las dificultades que los países occidentales encuentran y encontrarán en la subregión del Sahel Occidental hemos de destacar también como rémora la tensión bilateral que hasta esas latitudes alcanza entre sus vecinos septentrionales, Argelia y Marruecos. El segundo presume de tener raíces históricas y religiosas que justifican su presencia y su protagonismo en la subregión mientras que Argelia apunta también a la historia, pero sobre todo a la diplomacia y a la defensa para tratar de asegurar la suya⁴³.

La violencia se intensifica en tiempos recientes tanto en Malí como en Burkina Faso, países ambos en los que entre otras amenazas la yihadista han ido generando condiciones que ahondan las dificultades políticas y de seguridad. En Malí no se avanza en la aproximación norte-sur que los Acuerdos de Argel de mayo y junio de 2015 trataban y tratan de lograr, con entre otras medidas la incorporación de efectivos tuareg a las Fuerzas Armadas Malienses (FAMa), y ello sigue favoreciendo el reforzamiento del activismo yihadista no solo con su actor más potente en Malí, el JNIM, la antena local de Al Qaida, sino también con el EIGS, y ambos grupos vienen pugnando entre ellos por hacerse con el control de localidades importantes como Gao o Ménaka, aprovechando tal bloqueo político que hace crecer la frustración entre los múltiples grupos tuareg. Es una región de Malí donde la influencia de AQMI viene de antiguo y donde la frustrante imagen de la bienvenida dada por Iyad Ag Ghali, emir de JNIM, a dos centenares de yihadistas liberados de las prisiones malienses en octubre de 2020 es el mejor reflejo del clima reinante. Tal escena se producía además a los dos meses del golpe de 18 de agosto de 2020⁴⁴. Como el EIGS habría matado en la región a más de 1.000 civiles entre marzo y diciembre de 2022 – aparte de a muchos militares de las FAMa - Ag Ghali no tiene que hacer grandes esfuerzos para atraer apoyos de actores locales, particularmente entre los tuareg Daoussak del Movimiento para la Salvación del Azawad

⁴³ Vaudaux, Jérémie: «Maroc-Sénégal: un axe contre l'extrémisme religieux», *Jeune Afrique*. (31 de diciembre de 2021).

⁴⁴ «Mali: le chef jihadiste Iyad Ag Ghali recrute et s'affiche dans la région de Ménaka», *Rfi.fr*. (23 de enero de 2023) y Clement-Bollée, Bruno: «Plus de 200 islamistes relâchés ... Comment poursuivre la lutte contre le terrorisme au Mali?», *Le Monde*. (13 de octubre de 2020).

(MSA), uno de los signatarios de los Acuerdos de Argel⁴⁵. El EIGS ha provocado no solo tal volumen de muertos entre la población de los tuareg en las regiones de Menaka, Gao y Kidal sino también más de 90.000 desplazados internos y miles de refugiados que han abandonado el país hacia Argelia, Níger y Libia⁴⁶.

Aparte de ver bascular grupos tuareg hacia el JNIM es importante destacar que tres de los signatarios de los Acuerdos de Argel – los autonomistas del Alto Consejo para la Unidad del Azawad (HCUA) y del Movimiento Árabe del Azawad (MAA) y los independentistas del Movimiento Nacional para la Liberación del Azawad (MNLA) – se fusionaban en febrero en la Coordinación de Movimientos del Azawad (CMA) que suspendía su participación en los mecanismos creados por los Acuerdos de Argel habiéndose retirado a fines de enero de la Comisión para la Elaboración de la futura Constitución de Malí⁴⁷.

Esta agrupación de grupos tuareg en la CMA era vista por Ag Ghali con simpatías por ser un grupo que se añade al combate común contra el EIGS, y ello desde la perspectiva de JNIM para consolidar al grupo y a su líder en términos de dominio del norte⁴⁸. Por otro lado, y como puede ser fácilmente comprensible, el régimen de Bamako ve a la CMA con creciente recelo alejándose por ello toda posible estabilización del norte del país⁴⁹.

Aparte de las dificultades para la normalización política en Malí hemos de destacar también los difíciles equilibrios religiosos y el peso de las tendencias islamistas alimentadas por diversos actores, entre ellos un imam Dicko que regresara en enero de 2023 desde Arabia Saudí donde había sido nombrado miembro permanente de la influyente Liga Islámica Mundial⁵⁰. Dicko es influyente aun cuando el Alto Consejo Islámico no está en sus manos desde 2019 pero fue capaz de colocar a tres de sus próximos en el Gobierno surgido del golpe de agosto de 2020⁵¹. Antes de eso había sido particularmente integrador con los sectores islamistas en la Conferencia Nacional de

⁴⁵ Entre los ataques contra militares véase Laplace, Manon: «Mali: au moins 42 morts au sein de 'armée à la suite des attaques de Tessit», *Jeune Afrique*. (10 de agosto de 2022).

⁴⁶ «Un an de massacres dans le Nord Est du Mali», *Rfi.fr*. (10 de marzo de 2023).

⁴⁷ «Mali's Azawad movements unite in a bid to pressure the ruling junt», *Africanews.com*. (9 de febrero de 2023).

⁴⁸ «Mali: rencontres secrètes entre Iyad Ag Ghali et les responsables et dirigeants de groupes armées du nord», *afrique.le360.ma*. (31 de enero de 2023).

⁴⁹ «Mali: entre Bamako et la CMA la tension va croissant», *Information.tv5.monde.com*. (14 de febrero de 2023).

⁵⁰ «Au Mali, l'imam Dicko, l'éternel opposant?», *Jeune Afrique*. (14 de enero de 2023).

⁵¹ Laplace, Manon: «Mali: Haidore, Dicko ... les leaders religieux peuvent-ils-bousculer la transition de Goïta?», *Jeune Afrique*. (20 de diciembre de 2022).

2017 y habría estado en contacto con Ag Ghali para lograr la escandalosa liberación de 200 yihadistas⁵².

Enero de 2023 comenzaba con importantes acciones terroristas tanto en Burkina Faso como en Malí⁵³. Lo más dramático en Malí es no solo la tensión norte-sur que perdura, la dimensión política generada por los golpes de Estado de 2020 y 2021 o la creciente influencia religiosa de perfil islamista sino sobre todo el incremento del activismo terrorista y la expansión del mismo a regiones tradicionalmente a salvo del mismo, en concreto las más meridionales y en particular los alrededores de la capital. Si en julio de 2022 se había producido un ataque de JNIM contra la base militar Soundiata Keita, en Kati, a tan sólo 20 kilómetros de Bamako, entre diciembre de 2022 y enero de 2023 las acciones terroristas se acercaban aún más a la capital⁵⁴. Por otro lado, y en otra latitud del país, se producía el 18 de abril un grave atentado, en Nara, en las proximidades de la frontera de Mauritania y en el que moría Oumar Traore, Jefe de Gabinete del Presidente Goïta⁵⁵. Finalmente, el 23 de abril un ataque yihadista complejo, combinando vehículos con explosivos abriéndose camino y activistas penetrando con armas ligeras, provocaba en el aeropuerto de Sévaré, en la región central de Mopti, la muerte de 10 civiles y de 38 terroristas además de 61 heridos⁵⁶. El ataque era reivindicado por AQMI, sin evocar en esta ocasión a JNIM⁵⁷.

El activismo yihadista descrito unido al repliegue francés y a las dificultades políticas y sociales hace aún más difícil el trabajo a otros actores foráneos y en particular a una Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización de Malí (MINUSMA), claramente infradotada para cumplir su misión⁵⁸. A principios de 2023 la MINUSMA contaba con 12.388 militares y con 1.598 policías, y con sus 170 muertos desde su arranque en 2013 es hoy por hoy la misión de la ONU con más bajas⁵⁹. Su problema añadido es que, desde

⁵² Véase Clement-Bollée, B.: *op cit.*

⁵³ «Burkina Faso: neuf morts dans une attaque contre une mosquée, selon des sources locales», *Africaradio.com*. (11 de enero de 2023) y «Mali: 14 soldats tués dans des combats avec Al Qaida qui revendique une 'double emboscade'», *Africa.radio*. (11 de enero de 2023).

⁵⁴ «Mali: pourquoi l'insurrection jihadiste est aux portes de Bamako», *Apnews.net*. (23 de enero de 2023).

⁵⁵ Acción terrorista tan selecta fue rápidamente reivindicada en Al Zallaqa (Sagrajas) por el JNIM. Véase «Mali: el jefe de gabinete del presidente de transición, entre los cuatro muertos en un atentado», *France24.com*. (20 de abril de 2023).

⁵⁶ «Día negro en Malí: un atentado suicida en el aeropuerto de la capital deja 38 muertos», *El Debate*. (23 de abril de 2023).

⁵⁷ «Al Qaeda reivindica el atentado suicida en un aeropuerto de Malí», *La Vanguardia*. (25 de abril de 2023).

⁵⁸ «Au Mali la Minusma n'est «pas viable» sans une augmentation des troupes, selon ONU», *Le Monde*. (20 de enero de 2023).

⁵⁹ «Mali: un homme condamné à mort pour la meurtre de trois casques bleus en 2019», *Le Monde*. (26 de enero de 2023) y «Mali: trois casques bleus tués par un éngin explosif», *Afrik.com*. (21 de febrero de 2023).

que en 2022 las fuerzas francesas evacuaran Malí, la MINUSMA ha dejado de tener el apoyo aéreo que Francia le brindaba⁶⁰. Cuando en la primavera de 2022 se planteaba la renovación del mandato de la MINUSMA, antes de que la crisis bilateral entre Bamako y París llevara a la situación actual, ya se exploraba la posibilidad de sustituir la Misión de la ONU por una de la UA con un mandato más adaptado a las dificultades del terreno, a imagen de la AMISOM en Somalia⁶¹.

Y la crisis descrita y en particular el letal activismo yihadista ha llevado en Malí, como en Burkina Faso, a diversas comunidades que se han venido sintiendo amenazadas, a crear sus milicias para compensar la ausencia o la presencia ínfima de las FAMA en sus territorios. El Grupo de Autodefensa de los Cazadores Dogon, creado en 2016 es con sus 8.000 efectivos un buen ejemplo de ello⁶². A los choques intercomunitarios se añade la gestión de la lucha contra el yihadismo que las FAMA llevan ahora a cabo con el apoyo de la compañía rusa Wagner, habiendo producido ya esta colaboración algunas importantes disfunciones⁶³. En ese contexto los efectivos de Wagner también son objetivo de los grupos yihadistas: el 22 de abril, y en el marco de un ataque complejo con coches bomba combinados con infiltración de terroristas, era atacada una base de esta compañía en Sevaré⁶⁴.

En Burkina Faso, país de 21 millones de habitantes y 2 millones de ellos fuera de sus hogares por la intensificación de la violencia desde 2015, que ha provocado más de 10.000 muertos, el pasado 30 de septiembre se producía el golpe de Estado, el segundo en ocho meses, que llevaba al poder al capitán Ibrahim Traoré⁶⁵. Justo antes del golpe JNIM había realizado un macro atentado que costaba la vida a 65 soldados en la

⁶⁰ El Consejo de Seguridad de la ONU renovaba su mandato en tales condiciones el 29 de junio de 2022 y por un año. Véase «La mission de l'ONU au Mali prolonguée d'un an sans soutien aérien français», *Le Monde*. (30 de junio de 2022).

⁶¹ «UN chief wants AU force with tougher mandate for Mali», *Rfi.fr*. (6 de mayo de 2022).

⁶² «Au Mali, l'ultimatum de DanDan Atubessagou», *Dn.com*. (7 de febrero de 2023). En la región de Mopti estamos en zona de implantación de los Dogon y de los cazadores Donzo, y diversos ataques yihadistas en ella producidos en años recientes han ido obligándoles a organizarse en términos de autodefensa.

⁶³ «Mali: accusations d'exactions de l'armée et du groupe paramilitaire Wagner à Ouenkoro», *Rfi.fr*. (30 de marzo de 2023) Y «Bamako réceptionne de nouveaux hélicoptères et équipements militaires de Russie», *Rfi.fr*. (31 de marzo de 2022).

⁶⁴ «Al menos 10 civiles muertos y 61 heridos en un atentado en Malí», *France24.com*. (23 de abril de 2023).

⁶⁵ El golpe anterior había llevado al poder a Paul-Henri Sandaogo Damiba, el 24 de enero de 2022, que derrocó al Presidente Roch Marc Christian Kaboré después de que 300 yihadistas de JNIM atacaran un cuartel de la Gendarmería, en Inata el 14 de noviembre de 2021, asesinando 53 gendarmes y a cuatro civiles. Véase «Burkina: le lieutenant-colonel Damiba déclaré président», *L'Express*. (30 de enero de 2022) y «Calm returns to Burkina Faso after junt chief flees to Togo», *Yahoo.finance*. (3 de octubre de 2022).

localidad septentrional de Gaskindé⁶⁶. Este país se vio afectado por la presión yihadista relativamente tarde, a partir de 2015 y cuando llevaba tres años de implantación profunda en el vecino Malí, pero se extendió a un país donde su Presidente en la época, Blaise Compaoré, había centrado sus esfuerzos en reforzar su Regimiento de Seguridad Presidencial marginando a unas Fuerzas Armadas que hoy sufren sobre el terreno tales debilidades. El Presidente Traoré afrontaba el pasado otoño una situación definida por un 40 por ciento del país fuera de control, la localidad de Djibo bloqueada durante meses por los yihadistas y la necesidad de incrementar los efectivos de sus Fuerzas Armadas⁶⁷.

Al igual que ocurriera previamente en Malí, también en Burkina Faso se ha producido un distanciamiento en relación con Francia de forma que entre la segunda mitad de 2022 y los primeros meses de 2023 la presencia militar francesa en ambos países, clave en la lucha contra la amenaza yihadista, ha desaparecido. Burkina Faso denunciaba el 18 de enero de 2023 el Acuerdo firmado con Francia en 2018 que permitía la presencia en su suelo de 400 efectivos de operaciones especiales en el marco de la Operación Sabre, y el 18 de febrero estos eran evacuados del país⁶⁸. Su salida se producía en el marco de la creciente tensión entre Uagadugu y París, reflejada en desavenencias diplomáticas pero también en manifestaciones violentas contra la Embajada francesa o contra el Instituto Francés⁶⁹. Las movilizaciones contra la presencia occidental, en particular la francesa, se alimentan en Malí, Burkina Faso y otros países de la región no solo desde sectores islamistas sino también nacionalistas, y actores foráneos como Rusia alimentan con sus medios de propaganda dichas posiciones con notable éxito⁷⁰.

El telón de fondo de estos acontecimientos no podía ser más lúgubre pues entre enero y mediados de febrero de 2023 más de 200 personas morían en Burkina Faso en ataques terroristas⁷¹. El 21 de marzo eran asesinados 11 civiles y el 27 de abril morían 33

⁶⁶ «La rama de Al Qaida en el Sahel (JNIM) reivindica la autoría del atentado de la semana pasada», *Europa Press*. (5 de octubre de 2022) y «Eleven soldiers dead 50 civilians missing after Burkina Faso convoy attack», *USnews.com*. (27 de septiembre de 2022).

⁶⁷ «Le Burkina Faso va recruter 50,000 volontaires pour renforcer la lutte de l'armée contre le djihadisme», *Le Monde*. (26 de octubre de 2022).

⁶⁸ Vincent, Elise y Le Cam, Morgane: «Au Burkina Faso, imbroglio sur une demande de départ des forces spéciales françaises», *Le Monde*. (23 de enero de 2023).

⁶⁹ Coulibaly, Nadoun y Roger, Benjamin: «Le départ de Sabre, un pas de plus vers la rupture entre le Burkina Faso et la France», *Jeune Afrique*. (23 de enero de 2023).

⁷⁰ Tal es el caso por ejemplo del grupo nacionalista maliense Yerewolo, de perfil bámbara y según algunas fuentes financiado por Rusia desde la Cumbre Rusia-África de Sochi, celebrada en octubre de 2019. Véase Haidara, Boubacar: «Amid popular opposition, is the UN's peacekeeping mission in Mali doomed?», *The Conversation*. (23 de agosto de 2022).

⁷¹ «Burkina Faso: au moins 70 soldats tués en quatre jours dans des attaques», *Le Monde*. (21 de febrero de 2023).

soldados en sendos ataques⁷². A fines de marzo el Gobierno de Burkina Faso cerraba el acceso a la cadena France24 después de que esta publicara una entrevista al emir de AQMI, Abu Obeida Youssef Al Annabi⁷³.

El activismo yihadista favorece en Burkina Faso, al igual que en Malí, el agravamiento de las tensiones intercomunitarias, ya de por sí latentes por las dificultades económicas y climáticas y agravadas por grupos terroristas que reclutan entre la comunidad fulani o peul. En Burkina Faso se da además el caso de que dos de los predicadores más radicales de toda la subregión del Sahel Occidental, Amadou Koufa, fundador del Frente de Liberación de Macina, e Ibrahim Malam Dicko, fundador de Ansarul Islam, son nacionales del país⁷⁴.

El vacío generado por la evacuación de las fuerzas francesas de ambos países intenta ser llenado por Rusia, que ya ha desplegado algunos efectivos regulares pero en particular operativos de la compañía militar privada Wagner en Malí y que corteja en ese sentido a Burkina Faso⁷⁵. Entre 2.550 y 3.000 efectivos de la Operación Barkhane siguen en la región, pero concentrados ya en Níger y Chad.

Níger, más estable políticamente que sus vecinos del oeste bajo el liderazgo del Presidente Mohamed Bazoum elegido democráticamente en 2021, se convierte en creciente foco de atención rodeado como está de inestabilidad. Y lo es también por sus vulnerabilidades económicas que se añaden al hecho de que es el país con la tasa de natalidad más alta del mundo y con unas Fuerzas Armadas de tan solo 25.000 efectivos⁷⁶. El Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores de la UE acordaba el 12 diciembre de 2022 una misión de entrenamiento militar de tres años de duración en Níger tras eclipsarse progresivamente la desplegada en Malí⁷⁷. El Secretario de Estado de los EEUU, Anthony Blinken, visitaba el país en marzo y renovaba el compromiso con su

⁷² «Burkina: 11 civils dont 5 supplétifs de l'armée tués dans plusieurs attaques djihadistes», *Le Figaro*. (21 de marzo de 2023) y «Attack in East Burkina Faso Military Post Leaves 33 Soldiers Dead, Army Says», *US News*. (27 de abril de 2023).

⁷³ «Pouquoi France24 a-t-elle été suspendue au Burkina Faso?», *Le Monde*. (27 de marzo de 2023).

⁷⁴ «Burkina Faso: Ilamamientos a la 'exterminación de la comunidad fulani hacen temer una guerra civil», *France24.com*. (19 de agosto de 2022).

⁷⁵ «Lavrov promet l'aide russe aux pays du Sahel et du Golfe de Guinée contre le jihadisme», *h24.info.ma*. (7 de febrero de 2023) y «Alassane Ouattara face à la tentation russe d'Ibrahim Traoré», *Jeune Afrique*. (7 de febrero de 2023).

⁷⁶ «David Malpass, président de la Banque Mondiale, au Niger: la sécurité 'indispensable au développement'», *Jeune Afrique*. (31 de marzo de 2023) y «La difficile montée en puissance des armées sahéennes», *Institut Montaigne*. (23 de febrero de 2023).

⁷⁷ «Países de la UE piden estudiar más apoyo a países de África Occidental en crisis», *Agencia EFE*. (23 de enero de 2023) y «German GIs Possibly Going to Niger», *VOA*. (29 de marzo de 2023).

estabilidad, que incluye entre otros instrumentos una base de drones en Dirkou, cerca de la frontera con Libia⁷⁸. También aquí la amenaza terrorista es visible, de la mano de los grupos que actúan desde Malí y Burkina Faso y que son muy activos en la región occidental de Tillabéri pero también de Boko Haram y sus escisiones que actúan desde el sur en la región de Diffa⁷⁹. El pasado 10 de febrero 17 soldados nigerinos morían en una emboscada en Banibangou, en la región de Tillabéri, y dos meses después, el 10 de abril, cinco soldados eran asesinados en la región norteña de Arlit, cerca de la frontera con Argelia⁸⁰. En la región de Tillabéri la explosión de una mina mataba a siete soldados el 8 de mayo⁸¹. En el sureste del país los esfuerzos contra Boko Haram se ven recompensados en ocasiones pero también se sufren importantes golpes de la mano del grupo nigeriano⁸². Atisbos de desembarco también de la compañía Wagner en Níger no faltan, y también en Costa de Marfil, algo que de confirmarse permitiría ya una dura competición sobre el terreno entre las herramientas estadounidenses y francesas, presentes las primeras en Níger y las segundas en ambos países⁸³. Otros actores como Turquía o Emiratos Árabes Unidos (EAU) llevan también años desplegándose en la subregión y expandiendo su influencia⁸⁴.

Níger, a la vista de situación tan exigente, ha propuesto crear una fuerza saheliana para combatir a los terroristas a imagen y semejanza de la creada para luchar contra Boko Haram y de la que trataremos más adelante⁸⁵.

Por otro lado Chad, viene contribuyendo desde hace largos años al esfuerzo militar contra los actores yihadistas mientras sigue haciendo frente a sus problemas internos de diversa índole, incluyendo los golpes dados por grupos opositores armados que aprovechan santuarios en países vecinos. El 20 de abril de 2021 resultaba muerto el entonces presidente Idriss Déby Itno en un enfrentamiento armado con el opositor Frente

⁷⁸ «Washington apporte son soutien au Niger, pays stable dans un Sahel en crise», *Le Point*. (16 de marzo de 2023).

⁷⁹ «Níger mata 5 presuntos miembros de Boko Haram tras un secuestro en la región de Diffa», *Europa Press*. (9 de noviembre de 2022).

⁸⁰ Rousset, Alexandre: «L'avenir de la présence française au Sahel en quatre questions», *Les Échos*. (25 de febrero de 2023); «Níger: cinq soldats tués par 'les terroristes' dans le nord», *Africaradio.com*. (10 de abril de 2023); y Koné, Hassane y Rodrigue Koné, Fatiraman: «Y-a-t-il une exception nigérienne dans la lutte contre le terrorisme?», *Africa Institute d'Études de Sécurité (Africa ISS)*. (31 de marzo de 2023).

⁸¹ «Mueren siete soldados en un ataque con explosivos en el sureste de Níger», *EFE*. (8 de mayo de 2023).

⁸² Véanse «Níger army kills 7 suspected 'terrorists': ministry», *Spacewar.com/afp*. (15 de septiembre de 2022).

⁸³ «El Grupo Wagner desembarca en Níger y en Costa de Marfil y expande la influencia rusa en África», *El Debate*. (16 de abril de 2023).

⁸⁴ «La empresa turca fabricante de drones Baykar es condecorada en Burkina Faso», *Noticias CIDAF-UCM*. (4 de mayo de 2023).

⁸⁵ «Niamey appelle à créer une force régionale contre les jihadistes du Sahel», *Voafrique*. (31 de marzo de 2022).

por la Alternancia y la Concordia en Chad (FACT) procedente del sur de Libia, siendo sucedido en la Presidencia por su hijo el general Mahamat Idriss Déby Itno. En enero de 2023 un choque entre el Ejército y opositores procedentes de la República Centroafricana se saldaba con 77 opositores y 14 soldados muertos⁸⁶. Chad y Níger aún albergan importantes contingentes franceses pero su estabilidad peligra. El pasado 20 de octubre se producían manifestaciones en Yamena en las que murieron 50 manifestantes según las autoridades y más de 200 según la oposición, y el 5 de enero se habría desarticulado un intento de golpe⁸⁷.

Chad ha albergado la última Cumbre Presidencial del G-5 Sahel, el 20 de febrero, sin la presencia de Malí, que abandonó en mayo de 2022 la organización, y con el ministro de Defensa de Burkina Faso⁸⁸. En Chad avanza la penetración de corrientes wahabíes que proceden de Arabia Saudí, actor con creciente influencia,⁸⁹ y el desgaste de este país de 17 millones de habitantes clave en los esfuerzos regionales de seguridad, se ve ahora agravado por el deterioro de la seguridad en el vecino Sudán desde el 15 de abril⁹⁰.

Desde el Sahel Occidental la presión de los grupos yihadistas va proyectándose a países tradicionalmente a salvo de la misma – con la excepción de la temprana acción terrorista en suelo de Costa de Marfil con el ataque de Grand Bassam, en 2016 –, fenómeno al que vamos a referirnos antes de terminar este epígrafe tratando del estado de la cuestión en cuanto a la amenaza yihadista en Nigeria. Tal proyección está provocando una creciente preocupación expresada por ejemplo en diciembre de 2022 cuando la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO) anunciaba la futura creación de una Fuerza Conjunta de Intervención contra el Terrorismo y que se añade a la fijación de Francia por dicha evolución⁹¹.

⁸⁶ «Mort d'Idriss Déby au Tchad: plus de 400 rebelles condamnés à la prison à vie», *Le Télégramm*. (21 de marzo de 2023) y «Al menos 77 muertos, incluyendo 63 rebeldes, en una operación militar en Chad», *Infobae*. (20 de enero de 2023).

⁸⁷ «El Gobierno de Chad insiste en su versión sobre las protestas de finales de octubre y habla de 'insubordinación'», *Europa Press*. (8 de noviembre de 2022) y De Gmeline, Vladimir: «Jean-Bernard Padaré: «Si la France partait, les problèmes du Tchad ne se résoudraient pas, au contraire'», *Marianne*. (11 de enero de 2023).

⁸⁸ «À Ndjamena, un premier sommet G5 Sahel depuis 2021 et sans le Mali», *Rfi.fr*. (20 de febrero de 2023).

⁸⁹ Chad firmaba un Protocolo de Acuerdo con Arabia Saudí en materia de defensa en enero de 2023. Véase Hoinathy, Remadji: «Tchad: peut-on rechercher la paix en préparant la guerre?», *Africa ISS*. (27 de marzo de 2023).

⁹⁰ Chad participa en la MINUSMA, en la FCG-5 Sahel y en la Fuerza Militar Mixta (FMM) contra Boko Haram en el Lago Chad, y alberga el Cuartel General de Barkhane en la Base Aérea 172, en Yamena. Véase Gallego Gordón, Alberto (2023): *Idriss Déby Itno, el último presidente guerrero caído en combate: consecuencias imprevisibles para la estabilidad del Sahel*, Documento de Opinión del IEEE nº 27 (14 de marzo de 2023), p. 14.

⁹¹ «Golfe de Guinée: comment ne pas retomber dans les pièges du Sahel?», *Institut Montaigne*. (25 de enero de 2023).

En Benín, sujeto a la presión de grupos yihadistas que actúan en Burkina Faso y en Níger pero también a los que actúan en Togo o en Nigeria, y ello sin desdeñar un creciente yihadismo autóctono, se han producido hasta 43 ataques de diversa envergadura entre diciembre de 2021 y septiembre de 2022, destacándose las vulnerabilidades que este país sufre en parques nacionales como el de Pendjari donde aún se aventuran turistas occidentales⁹². Uno de esos ataques fue lanzado el 26 de junio de 2022 contra la comisaría de Dassari, localidad próxima a la frontera con Burkina Faso, y en ella murieron dos policías⁹³. Más recientemente, el 2 de mayo de este año, quince soldados eran asesinados en el norte del país⁹⁴. Como la amenaza no ha hecho sino incrementarse en el último año es significativo señalar que un país africano particularmente activo en la lucha contra los grupos yihadistas, Ruanda, que como veremos más adelante combate a estos actores en la República Democrática del Congo y en Mozambique, ha ofrecido a través de su Presidente Paul Kagame apoyo antiterrorista a Benín⁹⁵.

En Togo, y a título de ejemplo, el 15 de julio de 2022 se producía un ataque en la región septentrional de Savanes que provocaba 20 muertos⁹⁶. Con sus 126 kilómetros de frontera con Burkina Faso la República de Togo ahonda en reforzar el perímetro, proteger a su población y actualizar su estrategia⁹⁷. En el norte de Ghana la situación es igualmente tensa en la frontera con Burkina Faso⁹⁸. El Presidente ghanés Akufo Addo ahonda en la necesidad de profundizar en una respuesta creíble, preventiva y coordinada y ello desde uno de los países de África Occidental más implicados en esfuerzos subregionales para reforzar la seguridad⁹⁹. Y a la amenaza que los yihadistas representan se añade en la región la negativa influencia ejercida desde antiguo por el abanico de tráfico ilícitos que aquí podemos inventariar, desde la trata de seres humanos hasta el tráfico de drogas¹⁰⁰.

⁹² Lepidi, Pierre: «Au Bénin, la lutte antidjihadiste fait craindre une stigmatisation des Peuls», *Le Monde*. (27 de enero de 2023) y Martínez, Luis: «Le Bénin et le Togo sont clairement menacés par l'expansion djihadiste», *Jeune Afrique*. (26 de marzo de 2023).

⁹³ Toulemonde, Marie: «Jihadism in the Sahel: The unstoppable spread towards the Gulf of Guinea», *The Africa Report*. (26 de julio de 2022).

⁹⁴ Ahissou, Virgile: «Killings reported in Benin's north», *Apnews.com*. (4 de mayo de 2023).

⁹⁵ «Le Rwanda promet un soutien militaire au Bénin face aux djihadistes», *Le Monde*. (17 de abril de 2023).

⁹⁶ Djade, Charles: «Togo: Faure Essozimna Gruessingbé face au péril djihadiste», *Jeune Afrique*. (3 de agosto de 2022).

⁹⁷ «Au Togo, la nouvelle task force sécuritaire de Faure Gnassingbé», *Jeune Afrique*. (8 de enero de 2023).

⁹⁸ «Attempted bombing in North Ghana fuels jihadist fears», *France24.com*. (9 de febrero de 2023).

⁹⁹ «Siete países de África Occidental se reúnen bajo Iniciativa de Accra para luchar contra el terrorismo», *Noticias CIDAF-UCM*. (24 de noviembre de 2022).

¹⁰⁰ González, Damien: «Benin, Ghana, Nigeria... West Africa the new hub of cocaine», *The African Report*. (30 de marzo de 2023).

Costa de Marfil por su parte, evocando el susodicho hito de Grand Bassam y otros más recientes, se inquieta tanto por la penetración de actores yihadistas como por los crecientes flujos de refugiados que recibe procedentes de países del Sahel Occidental¹⁰¹. Seis soldados marfileños morían en la primavera de 2021 en varias escaramuzas producidas en la peligrosa frontera con Burkina Faso, algo que mostraba una tendencia hacia la desestabilización que no hace sino crecer¹⁰². El Gobierno de Costa de Marfil aprobó en enero de 2022 un plan de apoyo a la juventud que cuenta con financiación de Francia y colaboración del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en un intento de reducir la capacidad de penetración que los grupos terroristas tienen entre jóvenes sin expectativas de la región¹⁰³.

El creciente interés por neutralizar el avance hacia el sur de los actores yihadistas que operan en el Sahel Occidental, facilitado también por la inestabilidad política generada por los golpes en Malí y Burkina Faso que han llevado al repliegue occidental, con Francia a la cabeza, y al desembarco ruso, hace que actores como los EEUU traten de incrementar su papel en el reforzamiento de los medios nacionales. A título de ejemplo, en septiembre de 2022 el general Jamie Sands, comandante del Mando de Operaciones Especiales para África, hacía balance del entrenamiento entre efectivos estadounidenses y marfileños en Abiyán¹⁰⁴.

También en términos de posible exportación de la inestabilidad a países vecinos podemos evocar a Senegal, país estable en comparación con los aquí tratados pero que se ve cada vez más obligado a reforzar su frontera con Malí¹⁰⁵. Senegal contribuye a la seguridad de Malí con 1.300 efectivos desplegados en la MINUSMA¹⁰⁶. A ello hay que sumar el incremento de las tensiones internas ante la aparente intención del Presidente Macky Sall a optar a un tercer mandato en las elecciones presidenciales de 2024 y la

¹⁰¹ «L'inquiétude d'Alassane Ouattara face à l'afflux de réfugiés burkinabé», *Jeune Afrique*. (6 de abril de 2023).

¹⁰² Assanvo, William: «Terrorism in Côte d'Ivoire is no longer just an external threat», *Africa ISS*. (15 de junio de 2021).

¹⁰³ «Côte d'Ivoire: la stratégie antiterroriste dans le Nord à l'heure des comptes», *Jeune Afrique*. (9 de noviembre de 2022).

¹⁰⁴ «EEUU confirma una 'formación' con militares de Costa de Marfil ante la amenaza yihadista en África Occidental», *Europa Press*. (10 de septiembre de 2022).

¹⁰⁵ Soumaré, Marième: «Sénégal-Mali: comment Macky Sall renforce la surveillance de sa frontière», *Jeune Afrique*. (29 de noviembre de 2022).

¹⁰⁶ «Sénégal: l'armée, entraînée dans la politique, assure maintenir ses effectifs au Mali», *Le Figaro*. (18 de agosto de 2022).

crispación generada por la creciente rivalidad entre él y su más directo oponente, Oussmane Sonko¹⁰⁷.

Terminamos este epígrafe con la referencia obligada a uno de los actores yihadistas más letales en el continente africano: Boko Haram. Surgido en el norte de Nigeria de la convergencia de varios actores islamistas radicales en 2002, en momentos en los que los macro atentados de Al Qaida de septiembre de 2001 habían dinamizado a los yihadistas por doquier, su evolución lleva tras veinte años a inventariar su presencia letal hoy no solo en el norte de Nigeria sino también en países vecinos como Níger y Chad. Nigeria conforma con ellos la Fuerza Multinacional Mixta (FMM o Multinational Joint Task Force-MJTF), creada y mantenida no sin dificultades pero que es una evidencia de la envergadura de la amenaza que Boko Haram y sus diversas escisiones – la más importante la provocada en 2016 por el EI, el denominado Estado Islámico en África Occidental (EIAO) – representan. La FMM, como luego veremos para el caso de la Misión de la UA en Somalia en el siguiente epígrafe, recibe importante financiación para su funcionamiento de la UE¹⁰⁸.

En tiempos recientes, en particular en los dos últimos años, se han producido momentos de confusión, con rendiciones de miembros de Boko Haram y de sus escisiones y con mensajes triunfalistas de autoridades nigerianas varias¹⁰⁹. Por ejemplo, en febrero de 2022 el gobernador del estado de Borno, donde nació Boko Haram en 2002, daba cifras de rendiciones y aseguraba que el grupo desaparecería como actor terrorista de su estado antes de las elecciones generales de 2023¹¹⁰.

Pero esa confusión no debe de ocultarnos la realidad de un escenario que algunos analizan incluso en términos de embrión califal que podría sustituir, salvando las distancias en términos de importancia geoestratégica y de envergadura, al embrión

¹⁰⁷ «Sénégal. L'appel au calme des imams et oulémas face à un contexte politique tendu», *Rfi.fr*. (8 de marzo de 2023).+

¹⁰⁸ El 18 de mayo de 2021 habría muerto el emir de Boko Haram Abu Bakr Shekau al hacerse estallar antes de ser capturado. Le sucedió al frente del grupo terrorista Ali Ngulde. Véase «Nigeria: le chef du Boko Haram est mort, selon le groupe jihadiste rival ISWAP», *RadioFrance24.com*. (6 de junio de 2021). Sobre la financiación de la FMM véase Tayo, Teniola. «Can Nigeria finance its war against insurgency?», *Africa ISS*. (25 de agosto de 2022).

¹⁰⁹ En tan solo dos semanas de agosto de 2022 se entregaban a las autoridades 1.652 terroristas y sus familias. Véase «El Ejército de Nigeria abate a 57 terroristas en diferentes operaciones en el noreste del país», *Noticias.es*. (26 de agosto de 2022).

¹¹⁰ Angbulu, Stephen: «Over 30,000 Boko Haram, ISWAP insurgents have surrendered, says governor Babagana Zulum», *Punch Newspaper*. (10 de febrero de 2022).

califal eclipsado desde 2017 en Irak y desde 2019 en Siria¹¹¹. Boko Haram, bajo el estandarte de Al Qaida, y también EIAO liderado por Abu Musab Al Barnawi hasta su eliminación por el Ejército nigeriano en agosto de 2021, pero recuperado de tal pérdida como hemos visto que ocurre en los demás actores yihadistas analizados, siguen tratando de golpear como otrora, y han hecho de la región del Lago Chad uno de sus escenarios predilectos de actuación¹¹². Aquí su estrategia ha evolucionado en el último año, de centrar la misma en ataques constantes a combinar estos con secuestros para obtener rescates que son cada vez más frecuentes y también preocupantes pues obtienen fondos que garantizan su supervivencia¹¹³. Entre los ataques a destacar evocamos el realizado por el EIAO el pasado 19 de noviembre en el noroeste nigeriano contra una localidad en la que asesinaron a 9 soldados y a 2 policías o el realizado tres días después por Boko Haram en el vecino Chad matando a 12 soldados de ese país en su ataque a la isla Bouka-Toullorom, en el Lago Chad¹¹⁴. En paralelo a las acciones de uno y otro grupo, Boko Haram y EIAO luchan entre ellos por la influencia como hacen JNIM y EIGS en el norte de Malí, y con ello siguen alimentando una violencia que se muestra endémica en la región septentrional nigeriana y en sus vecindades más inmediatas¹¹⁵.

África Oriental

Desde la llegada al poder del presidente Hassan Sheikh Mohamud el 15 de mayo de 2022 podemos decir que hay en marcha una guerra total contra los terroristas de Al Shabab¹¹⁶. Este grupo, activo bajo tales siglas desde 2006 y vinculado formalmente a Al Qaida desde 2012, ha llegado a proyectarse letalmente en sus vecinos Etiopía, Kenia y Uganda aparte de fijar sus raíces en buena parte del territorio somalí incluyendo su capital. Fue en esta donde el pasado 29 de octubre morían un centenar de personas en

¹¹¹ Carrión, Francisco: «Un califato 2.0., el plan del terrorismo yihadista que está conquistando África», *El Independiente*. (11 de septiembre de 2022).

¹¹² El sucesor de Al Barnawi es Sani Shuwaram, y bajo su liderazgo el EIAO expande sus operaciones más allá de la región del Lago Chad, afecta a 13 estados de Nigeria y al vecino Níger. Véase Carrión, F.: *op cit*.

¹¹³ «Le goupe terroriste Boko Haram change de méthode dans la région du Lac Tchad», *Rfi.fr*. (3 de abril de 2023).

¹¹⁴ «Los yihadistas atacan un pueblo y una base militar en Nigeria», *Noticias CIDAF-UCM*. (24 de noviembre de 2022) y «Boko Haram ataca en Chad», *Noticias CIDAF-UCM*. (23 de noviembre de 2022).

¹¹⁵ «Terroristas de Boko Haram matan a treinta mujeres del EI en plena guerra entre yihadistas», *20minutos.com*. (10 de diciembre de 2022).

¹¹⁶ «Somalia confirma haber abatido a más de 3.000 terroristas en su ofensiva contra Al Shabab», *Noticias CIDAF-UCM*. (3 de mayo de 2023).

un doble atentado con coches bomba producido frente al Ministerio de Educación y donde el 26 de noviembre se producía otro doble atentado con coches repletos de explosivos que, con el mismo modus operandi, en este caso buscaban acabar con la vida del presidente y que se saldó también con un centenar de muertos en el momento¹¹⁷. Sirvieron ambos ataques para evocar otro macro atentado también realizado por Al Shabab en la capital, en el cruce de Zoobe, que provocó 587 muertos el 14 de octubre de 2017, y daba respuesta de la mano del grupo terrorista a la intensa campaña antiterrorista liderada desde su acceso meses antes a la Presidencia por Hassan Sheikh Mohamud¹¹⁸.

Los terroristas sufren ante acciones antiterroristas ejecutadas por el Ejército Nacional Somalí, apoyado en ocasiones con medios estadounidenses, mucho más eficaces que las llevadas adelante en lustros anteriores y las respuestas gubernamentales son cada vez más contundentes. Las fuerzas somalíes cuentan ya en su arsenal con drones turcos Bayraktar TB 2 que utilizan con eficacia¹¹⁹. Desde agosto de 2022 el Ejército somalí, apoyado por grupos locales vigilantes o patriotas, está también ganando terreno a Al Shabab en estados como Galmudug y Hirshabelle, en el centro del país¹²⁰. En septiembre liberaba la ciudad de Booco, en la región de Hiraan, que llevaba bajo control de Al Shabab desde hacía una década¹²¹. Tan solo en octubre de 2022 varias acciones combinadas realizadas por efectivos somalíes y estadounidenses acababan con un centenar de miembros de Al Shabab y al mes siguiente se producía tal volumen de bajas en el grupo terrorista en tan solo una operación¹²². El grupo reacciona en cualquier caso con atentados como el ataque contra el Ministerio de Educación el 29 de octubre que provocaba 120 muertos y 269 heridos; el susodicho de 26 de noviembre; o el lanzado contra el Ayuntamiento de la capital el 23 de enero que provocó varios heridos, entre

¹¹⁷ El Ministerio de Educación ya fue objetivo de Al Shabab en un atentado anterior que provocó en 2019 y en el momento 92 muertos y 128 heridos. Véase «Al menos 100 muertos y 300 heridos por la explosión de dos coches bomba en Mogadiscio», *RTVE*. (30 de octubre de 2022).

¹¹⁸ «El atentado yihadista en Mogadiscio deja más de 100 muertos y 300 heridos», *Europa Press*. (29 de noviembre de 2022).

¹¹⁹ «Somalia confirma el uso de drones turcos en las últimas operaciones contra Al Shabab», *Europa Press*. (26 de septiembre de 2022) y «EEUU confirma su participación en una operación contra un líder de Al Shabab», *Swissinfo.ch*. (3 de octubre de 2022).

¹²⁰ «Vigilantes join Somalia military in battle with Al Shabab», *Theeastafrica.co.ke*. (26 de septiembre de 2022) y «El Ejército somalí abate a 60 integrantes de Al Shabab», *Noticias CIDAF-UCM*. (5 de mayo de 2023).

¹²¹ Daysane, Mohamed: «Somali Military Liberates Strategic Town in Central Region», *VoA News*. (20 de septiembre de 2022).

¹²² «El atentado yihadista en Mogadiscio deja más de 100 muertos *op cit* y «Un centenar de miembros de Al Shabab muertos en una operación en Somalia», *Europa Press*. (10 de noviembre de 2022).

otros¹²³. Y fuera de la capital intentan mantener su activismo en feudos tradicionales como Hirshabelle o Hiiraan, en el centro del país, y todo ello dinamizado por su emir Abu Ubaidah (Ahmed Diraye)¹²⁴.

En el inventario de esfuerzos contra Al Shabab, destaca en primer lugar el nacional somalí acompañado del que le brindan desde hace dos décadas los EEUU en el marco de su «guerra contra el terror», pero es muy importante destacar la labor de la UA a través de su Misión de la UA en Somalia, con sus 20.000 efectivos y a la que la UE apoya financieramente habiéndole entregado más de 2.300 millones de euros desde 2007¹²⁵. La AMISOM ha sufrido importantes pérdidas en sus años de vigencia, sobre todo de efectivos africanos que son mayoría en sus filas, y ello a pesar de que cuenta con un mandato robusto que la diferencia de la MINUSMA por ejemplo. En 2022 AMISOM cambiaba de nombre – pasando a denominarse Misión de Transición de la UA en Somalia (ATMIS) –, en el marco de una nueva fase de la misma aprobada por el Consejo de Seguridad de la ONU el 31 de marzo de 2022 y que es reflejo de las expectativas creadas con la llegada a la Presidencia de Hassan Sheikh Mohamud¹²⁶.

La combinación de violencia y sequía están obligando a muchas somalíes a huir del país. Tal diáspora queda reflejada en la vecina Kenia a través del enorme campo de refugiados de Dadaab, situado en el este del país y próximo a la frontera. Dadaab llegó a albergar a medio millón de somalíes hace una década, le servía a Al Shabab como escenario de reclutamiento y el pasado noviembre acogía aún a 233.000 refugiados¹²⁷. Pero a pesar de que en esta dimensión de los refugiados Kenia sigue preocupada por la evolución de su vecina la ofensiva contra Al Shabab del Gobierno de Mogadiscio ha permitido al Gobierno de Nairobi tomar la decisión de reabrir la frontera común que llevaba doce años cerrada¹²⁸.

¹²³ At least five injured after a blast at major's office in Mogadistu», *msn.com*. (23 de enero de 2023).

¹²⁴ «Al menos 20 yihadistas muertos en un intento frustrado de atacar una base militar en Somalia», *Europa Press*. (13 de octubre de 2022) y Dhaqane, Hussein Hassan: «Al Shabab Attacks Key Bridges in Somalia, kills at least 21 people», *AllAfrica.com*. (19 de octubre de 2022).

¹²⁵ «Borrell: «No podemos permitirnos la desintegración de Somalia», *Infobae*. (12 de septiembre de 2022).

¹²⁶ «Burundi confirma la muerte de diez militares en un ataque de Al Shabab contra una base de la Unión Africana en Somalia», *msn.com*. (5 de mayo de 2022); «Suben a 38 los muertos en ataque de Al Shabab contra base de la UA en Somalia», *EFE*. (5 de mayo de 2022); y «Somalie: le Conseil de Sécurité de l'ONU vote à l'unanimité pour une nouvelle force de paix», *Le Figaro*. (31 de marzo de 2022).

¹²⁷ «Más de 55.000 refugiados somalíes huyen a Kenia por la sequía y el conflicto», *Infobae.com*. (8 de noviembre de 2022).

¹²⁸ «Kenia y Somalia reabren su frontera tras doce años cerrada por los ataques de Al Shabab», *Swissinfo.ch*. (15 de mayo de 2023).

África Central

En la República Democrática del Congo ha surgido un actor yihadista particularmente sorprendente, las Fuerzas Democráticas Aliadas (ADF), que aun conservando el nombre originario del grupo surgido hace un cuarto de siglo en el este del país se consideran desde 2017 la antena del Estado Islámico en África Central, activo en lo que el EI denomina su «Provincia de África Central». Desde marzo de 2021 los EEUU consideran a este grupo como afiliado al EI.

Tal evolución en este actor se ha producido en un escenario ajeno históricamente a la penetración yihadista, donde los actores clásicos como la milicia M-23, mayoritariamente tutsi, implantada en el norte de Goma y que reanudó la violencia a fines de 2021 tras haber sido prácticamente derrotada, siguen desafiando a las autoridades nacionales y a la Fuerza Regional creada por la Comunidad de África Oriental (EAC) como también lo hacen las ADF. La fuerza regional citada es la EACRF, que tiene su cuartel general en Goma, cuenta con efectivos de Kenia y Burundi a los que se sumarán otros de Sudán del Sur, y a la que ahora le toca también hacer frente a un actor yihadista letal¹²⁹. Las ADF, el M-23 y otros grupos armados siguen también desafiando a una Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización del Congo (MONUSCO) que desplegada desde 1998 en la región y con más de 16.000 efectivos recuerda a la MINUSMA en términos de frustrante esfuerzo internacional.

Las ADF, que concentraron en un principio sus ataques en la región de Beni, en el norte de Kivu, han ido proyectando su activismo hacia el sur¹³⁰. En el verano de 2021 empezaban a diseminar vídeos con decapitaciones y se iniciaban también en la realización de atentados suicidas, acciones de marca ambas del yihadismo más sanguinario. Empezaban también a detectarse extranjeros en sus filas, procedentes de países africanos (Tanzania, Kenia, Burundi y Suráfrica) y de países árabes (Egipto, Jordania y Omán)¹³¹. El 30 de agosto de 2022 las ADF asesinaban a cuarenta civiles en Nwisi Kambele, en la región de Beni, en el norte de Kivu¹³². El 26 de diciembre

¹²⁹ Sobre la fuerza regional EACRF véase «RDC: une manifestation contre la forcé régionale réprimé à Goma, dans l'est du pays», *rtbf.be*. (18 de enero de 2023).

¹³⁰ «Beni: la société civile alerte sur l'installation de plusieurs bastions des ADF dans des localités près d'Oicha», *Politico.cd*. (11 de abril de 2023).

¹³¹ «L'Afrique, zone de croissance exponentielle du groupe EI», *Lalibre.be*. (19 de julio de 2022).

¹³² Militants kill at least 40 villagers in east Congo attacks», *Reuters*. (30 de agosto de 2022).

reivindicaron a través de la agencia del EI, Amaq, y vía Telegram la muerte de 23 cristianos¹³³. El 23 de enero de este año provocaban 23 muertos en el área de Beni¹³⁴. El 18 de marzo asesinaban a nueve civiles en Lubero, en el norte de Kivu, y reivindicaban de nuevo la acción en la agencia Amaq¹³⁵. El 2 de mayo las ADF provocaban seis muertos, y ello tras haber matado a 150 personas tan solo en la primera quincena de abril, mostrando con tal ritmo que las herramientas nacionales y foráneas que actúan contra este actor terrorista no se muestran hoy por hoy capaces de neutralizarlo¹³⁶.

Al igual que ha ocurrido con todos los demás actores yihadistas que estudiamos en este capítulo el activismo de las ADF ha acabado contagiando a actores de mismo perfil en países vecinos. El 16 de noviembre de 2021 tres suicidas se hacían estallar en la capital de Uganda, Kampala, provocando 33 heridos en un doble ataque realizado en las proximidades del Parlamento y del Cuartel General de la Policía. El ataque era reivindicado a través de Amaq el mismo día y sucedía a dos ataques previos también realizados en Uganda: el 23 de octubre la explosión de una bomba mataba a una persona en un restaurante y dos días después un suicida provocaba varios heridos también en la capital. El presidente Yoweri Museveni conectaba todas estas acciones con los terroristas que el 21 de junio de ese año habían herido en un atentado al ministro de Transportes. Uganda se ve así, como vemos, atenazada desde el este por el somalí Al Shabab y desde el oeste por las congoleñas ADF, y su población musulmana sufre de los esfuerzos en clave de penetración de la sanguinaria ideología que el EI sigue diseminando a lo largo y ancho del mundo.

África Meridional

El desafío yihadista en la región de Cabo Delgado, en el norte de Mozambique, es uno de los casos de activismo yihadista sobrevenido que ha causado alta letalidad y obligado con ello a combinar diversas herramientas de apoyo a un Estado mozambiqueño que necesitaba las mismas dada la envergadura que pronto adquirió la amenaza. La gota

¹³³ «El EI reivindica un ataque en la República Democráticas del Congo con al menos 23 muertos», *Agencia EFE*. (23 de enero de 2023).

¹³⁴ «Islamic State group claims deadly attack in est DR Congo», *France24.com*. (23 de enero de 2023).

¹³⁵ Le Bihan, Jeanne: «Cinq questions pour comprendre la menace que font peser les ADF dans l'est de la RDC», *Jeune Afrique*. (21 de marzo de 2023) y «IS claims responsibility for killing 10 people est of DR Congo», *Reuters*. (19 de marzo de 2023).

¹³⁶ «RCD: au moins six morts dans une attaque des ADF en Ituri (NE)», *Africaradio.com*. (2 de mayo de 2023) y «RDC. Plus de 150 morts en deux semaines en Ituri, selon l'ONU», *Africaradio.com*. (18 de abril de 2023).

que colmó el vaso provocando la petición del presidente mozambiqueño, Filipe Nyusi, de ayuda foránea, fue el ataque de yihadistas que en el norte de Mozambique se autodenominan Al Shabab - si bien no tienen relación con sus homónimos somalíes - a la ciudad de Palma en marzo de 2021. Situada esta ciudad de 25.000 habitantes junto a una importante explotación gasística de Total Energies el impacto en la economía nacional era también relevante pues la compañía francesa decidía retirarse de sus instalaciones ante la creciente inseguridad.

Al Shabab apareció en Cabo Delgado en octubre de 2017, siendo su primera acción terrorista el asalto a una comisaría, pero no fue hasta mediados de 2019 que comenzó a invocar un perfil relacionado con el EI, entonces en pleno proceso de reubicación tras haber visto eclipsado su embrión califal en el corazón de Oriente Medio.

Con más de 3.600 muertos a manos del grupo y más de 800.000 desplazados a la altura de ese año 2021, llegaron a inventariarse en ese año desplegados más de 3.000 efectivos militares extranjeros. Unos 2.000 soldados ruandeses en una dimensión bilateral, seguidos de efectivos encuadrados por la Comunidad de Desarrollo de África Austral (SADC) en la SAMIM (Misión de África Austral en Mozambique, en sus siglas en inglés) – que llegó a incluir 1.900 soldados surafricanos y unos 300 tanzanos -, más 1.100 de países de la UE además de soldados estadounidenses llegaron a concentrarse en la zona en ese año para tratar de dar respuesta a este peligroso «rebrote» del EI en este atípico escenario africano¹³⁷.

El 3 de noviembre de 2021 la UE lanzaba una misión militar de entrenamiento: la EUTM-Mozambique¹³⁸. En su gira de septiembre de 2022 por Somalia y Mozambique el Alto Representante de la UE para la Política Exterior y de Seguridad, Josep Borrell, confirmaba el compromiso de la Unión con el esfuerzo del Gobierno mozambiqueño para reinstaurar la seguridad en tan atribulada región¹³⁹. Para entonces ya había declarado el EI su wilaya o provincia de Mozambique no solo a través de la agencia Amaq sino también, en mayo de 2022, de su publicación *Al Naba*¹⁴⁰.

¹³⁷ «Mozambique Gas Baoumza in Limbo as Islamist Insurgency Simmers», *BNNBloomberg.com*. (3 de abril de 2022).

¹³⁸

¹³⁹ «Borrell se reúne con el Presidente de Somalia y cierra su gira africana», *msn.com*. (12 de septiembre de 2022).

¹⁴⁰ «L’Afrique, zone de croissance exponentielle *op cit*».

Entre los días 13 y 14 de noviembre de 2021 una decena de personas eran asesinadas en el norte de Mozambique. En marzo de 2022 las autoridades del país alertaban sobre la infiltración de elementos de Al Shabab entre los flujos de desplazados y de refugiados¹⁴¹. El 7 de septiembre de 2022 era asesinada una monja comboniana italiana en la provincia también septentrional de Nampula, a la que se había extendido ya el activismo yihadista desde Cabo Delgado como también lo ha hecho a Niassa, al oeste, e incluso a la vecina Tanzania¹⁴².

Aunque en tiempos recientes las autoridades tratan de transmitir una imagen de creciente normalización en la región, lo cierto es que las incógnitas perduran y la confianza no se extiende entre los abundantes desplazados tras más de 6.000 muertos en un lustro y alrededor de un millón de desplazados¹⁴³. Japón, el primer importador mundial de gas natural licuado, impaciente porque las instalaciones de Total vuelvan a producir con normalidad en Cabo Delgado, ha prometido durante la visita de su Primer Ministro Fumio Kishida a Mozambique apoyo en la lucha contra el terrorismo y para la recuperación de la región¹⁴⁴.

A los dos años del ataque de Al Shabab contra la ciudad de Palma podemos afirmar que el grupo terrorista ha mutado para disgregarse en pequeñas células, y ello gracias al empuje militar lanzado contra él, que lo ha debilitado pero no derrotado. Por otro lado, y en términos de su impacto social tan solo se ha detectado el retorno a sus localidades de origen, aunque con mucho recelo, de 350.000 de los más de 900.000 desplazados. La UE aportó en 2022 hasta 35 millones de euros de su Fondo para la Paz para sostener el esfuerzo en esta región de Mozambique y tanto la misión SAMIM de la SADC como Ruanda siguen manteniendo desplegados sobre el terreno sus efectivos¹⁴⁵.

La posible ampliación hacia Suráfrica de la expansión de un EI ya bien asentado en Mozambique emergía como preocupante hipótesis cuando el pasado noviembre los EEUU elevaban su alerta antiterrorista en relación con el país líder de la subregión

¹⁴¹ «Mozambique alerta de la presencia de 'terroristas' entre los desplazados para obtener comida e información», *Europa Press*. (9 de marzo de 2022).

¹⁴² «Asesinada una monja italiana en un ataque en el norte de Mozambique», *Europa Press*. (7 de septiembre de 2022).

¹⁴³ Feijó, Joao: «The Return to Cabo Delgado: Gas, War and Emergence of Total Land», *Africa Arguments*. (9 de mayo de 2023) y «UNHCR Mozambique Cabo Delgado-Update. Internal Displacement Response-February 2023», *Reliefweb.int*. (23 de abril de 2023).

¹⁴⁴ «Japan Vows To Help Mozambique Fight Terrorism», *Barrons.com*. (4 de mayo de 2023).

¹⁴⁵ Nhamirre, Borges: «Cabo Delgado: two years since the Palma invasion», *Africa ISS*. (3 de abril de 2023).

austral africana¹⁴⁶. El mes anterior, el 26 de octubre, la Embajada estadounidense había alertado sobre un posible atentado en Sandton, en el centro financiero de Johannesburgo, y señalaba poco después a cuatro personas y a ocho empresas del país que podrían estar implicadas en la financiación del grupo terrorista¹⁴⁷.

Conclusiones

África es el continente donde analistas varios sitúan el presente y el futuro del activismo yihadista, aparentemente en declive en otras latitudes del mundo.

Una aproximación subregión por subregión a cada una de las cinco que compartimentan el continente según la UA nos permite comprobar que en todas ellas hay presencia, preocupante en todos los casos, de actores yihadistas una vez la ideología que los dinamiza se ha extendido previamente. Desde la región «decana» de dicha implantación, África del Norte, hasta las dos subregiones donde el asentamiento ha sido más tardío, África Central y África Meridional, pasando entre ellas por África Occidental y Oriental, hemos comprobado la proliferación de actores yihadistas, la necesidad por cada vez más Estados del continente de diseñar herramientas para la prevención y la gestión de la amenaza que representan y la inflación de instrumentos internacionales de respuesta.

En el Norte de África perdura la amenaza con intensidades diversas, pero ha mutado en años recientes por efectos de las revueltas árabes con consecuencias en Túnez, Libia y Egipto. Mientras tanto, de Argelia a Mauritania pasando por Marruecos y por el Sáhara Occidental perduran las dificultades diplomáticas que se añaden al deterioro de la situación en su región vecina meridional, el Sahel Occidental.

En dicha subregión saheliana el deterioro de la situación se agravó primero en Malí para extenderse después a sus vecinos Burkina Faso y Níger, afectar a Chad y avanzar en tiempos más recientes hacia los países ribereños del Golfo de Guinea. En esta latitud destaca desde antiguo Nigeria, donde el activismo de Boko Haram también muta, alcanzando sus efectos a cada vez más países.

¹⁴⁶ Fabricius. Peter: «Are red flags about IS in South Africa alarmist?», *Africa ISS*. (11 de noviembre de 2022).

¹⁴⁷ «La embajada de los EEUU en Suráfrica ha dado dos veces la voz de alarma sobre el terrorismo en el país», *The Conversation*. (10 de noviembre de 2022).

El Cuerno de África sigue teniendo su epicentro en el activismo de Al Shabab en Somalia, pero con consecuencias para sus vecinos Kenia, Uganda y Etiopía.

Y a partir de aquí, una vez recorridos los escenarios clásicos en los que siguen activos sus protagonistas, entramos en escenarios sobrevenidos de activismo yihadista, desde el norte de Kivu en el este de la República Democrática del Congo hasta la región de Cabo Delgado en el norte de Mozambique.

Todo ello ha provocado una verdadera proliferación de políticas antiterroristas nacionales y de herramientas multinacionales que están detrás de siglas como FC-G5 Sahel, FMM AMISOM o SAMIM entre otras. La inflación de respuestas es muestra de la creciente preocupación por la expansión de la amenaza, pero no aporta una solución, o al menos no por ahora, al problema. Si en lugar de crecer en número los instrumentos de respuesta, estos fueran menos pero más integrados, con mandatos más adaptados al desafío y herramientas más robustas para combatirlo, los escenarios tratados podrían evolucionar mejor de como lo están haciendo.

Las políticas y las herramientas antiterroristas no pueden ser ajenas a las demás rémoras a las que hay que enfrentarse en paralelo, desde los tráfico ilícitos y sus efectos hasta situaciones económicas y sociales insostenibles, y además se ven debilitadas cuando los gobernantes eligen peligrosos atajos como son los entendimientos «ad hoc» con los actores terroristas yihadistas en clave de apaciguamiento. Aquellas rémoras engrosan las filas de los grupos yihadistas, verdaderos asideros económicos para no pocas personas, y estos atajos no hacen sino alimentar la impunidad y reforzar a un enemigo que siente que tiene cada vez más cerca la victoria.

*Carlos Echavarría Jesús**

Profesor de Relaciones Internacionales de la UNED

08/2024

7 de febrero de 2024

Rocío de los Reyes Ramírez

Violencia en Ecuador: travesía por el laberinto del narcotráfico

Violencia en Ecuador: travesía por el laberinto del narcotráfico

Resumen:

La creciente violencia desatada por grupos criminales en Ecuador desde el 7 de enero ha convertido al país en un escenario altamente peligroso, donde el presidente Noboa, recién llegado al cargo, declara el estado de excepción y despliega al Ejército para combatir el caos desencadenado en todo el territorio.

El deterioro de la situación llega al punto de ataques brutales contra la población, guardias tomados como rehenes en varias cárceles o explosiones en edificios, a causa del creciente poder de las bandas de narcotraficantes. A pesar de las medidas gubernamentales, la violencia persiste y el presidente ecuatoriano declara un *conflicto armado interno* y rechaza negociar con los criminales, enfocándose en restaurar la paz.

Esta crisis de seguridad en toda regla puede parecer repentina, pero es el resultado de malas políticas de sucesivos gobiernos que no quisieron o no supieron enfrentar el florecimiento del crimen organizado.

Palabras clave:

Violencia, Narcotráfico, Bandas armadas, Estado de Excepción, Noboa, Ecuador.

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

Violence in Ecuador: a journey through the labyrinth of drug trafficking

Abstract:

The growing violence unleashed by criminal groups in Ecuador since 7 January has turned the country into a highly dangerous scenario, with newly installed President Noboa declaring a state of emergency and deploying the army to combat the chaos unleashed across the country.

The deterioration of the situation reaches the point of brutal attacks on the population, guards taken hostage in several prisons or explosions in buildings, due to the growing power of drug gangs. Despite government measures, violence persists and the Ecuadorian president declares an internal armed conflict and refuses to negotiate with the criminals, focusing instead on restoring peace.

This full-blown security crisis may seem sudden, but it is the result of bad policies by successive governments that were unwilling or unable to deal with the flourishing of organised crime.

Keywords:

Violence, Drug trafficking, Armed gangs, State of Emergency, Noboa, Ecuador.

Introducción

En un contexto internacional sumamente complejo que presenta la mayor concentración de conflictos activos desde el término de la Segunda Guerra Mundial -como los casos Ucrania, Gaza, Sudán o Yemen-, Ecuador, un país conocido en el pasado como “la isla de paz” en el mundo ¹, se ha visto sumido en el caos desde el domingo 7 de enero, con grupos criminales que han desatado una guerra contra el gobierno, sumergiendo a la nación en un escenario de violencia, fuego y caos, en el que pocas veces se habían manifestado los horrores del *narcoterrorismo* de manera tan evidente.

Tras la aterradora demostración de fuerza de estos grupos criminales, el presidente ecuatoriano prometió intensificar su guerra contra la delincuencia nacional, imponiendo un toque de queda, calificando a 22 bandas de Ecuador de organizaciones terroristas y pidiendo a los militares que supervisaran la seguridad nacional y el sistema penitenciario. Estos delincuentes han perpetrado una serie de ataques por todo el territorio, que van desde secuestros, robos, atentados con explosivos, motines en cárceles o fugas de presos, más de 200 funcionarios de prisiones como rehenes, hasta la toma de edificios públicos e incluso ejecuciones.

En respuesta, el gobierno ha decretado el estado de excepción y ha desplegado al Ejército en las calles para atajar la espiral de violencia.

El presidente Daniel Noboa, quien asumió el cargo en noviembre del pasado año, ha declarado que su país está en estado de guerra por la existencia de un *conflicto armado interno* y que no piensa negociar con los criminales: "No vamos a dejar que la sociedad se muera lentamente, hoy los vamos a combatir, vamos a dar soluciones y pronto vamos a darle la paz a las familias ecuatorianas"².

Por otro lado, en este contexto marcado por el estado de excepción y con las fuerzas militares asumiendo el control de la seguridad, el fiscal César Suárez fue asesinado también el miércoles 17.

¹ En la Conferencia Paz para el Desarrollo de 1991 el expresidente de Ecuador Rodrigo Borja Cevallos calificó así a su país, expresión que siguió utilizando también otro expresidente, Gustavo Noboa, en su Informe a la Nación de 2002.

² Canela Radio Corp. Noboa dice que Ecuador “no va a parar” contra el terrorismo. 10-01-24. [en línea]. Disponible en: <https://web.canelaradio.com/noboa-dice-que-ecuador-no-va-a-parar-contra-el-terrorismo/>. (Todos los enlaces se encuentran activos a fecha de cierre del presente documento, febrero 2024).

Mientras tanto, las operaciones policiales y militares intentan acabar con el caos generado por las bandas armadas con un total de 3387 personas detenidas, de las que, hasta el 25 de enero según el balance publicado por el Gobierno de Ecuador³, 158 fueron arrestadas por presunto terrorismo

Desentrañando la Crisis Ecuatoriana

La crisis en Ecuador no es algo imprevisto, en realidad lleva gestándose décadas.

Fue a finales de los años 90 cuando la República andina sufrió una de las mayores crisis económicas de su historia. El motivo principal de ésta fue un clásico en la región: gobiernos que incurrieron en un desequilibrio presupuestario, excediendo sus ingresos y adoptando la impresión descontrolada de dinero como medida para sostener sus niveles de gasto. Además, esta situación financiera estuvo agravada por una caída en los precios del petróleo, fuente principal de recursos para la economía ecuatoriana. Todo esto provocó una gran inflación en el país e incluso muchos bancos se quedaron sin reservas para devolver el dinero a sus clientes. La crisis financiera produjo aproximadamente un 70 % del cierre de las instituciones económicas del país, con pérdidas que ascendieron a 8000 millones de dólares⁴.

Esta crisis tuvo dos graves consecuencias, la dolarización de la economía y un golpe de estado militar en el año 2000. Además, dejó una huella profunda en la sociedad ecuatoriana, configurando el contexto social en el que evolucionaría el país en las décadas siguientes. La pobreza y la marginación experimentaron un aumento entre los sectores más vulnerables de la sociedad, mientras que aquellos con mayores recursos tuvieron una capacidad relativamente mayor para mitigar los efectos adversos. Esta disparidad contribuyó a la exacerbación de las desigualdades socioeconómicas ya existentes en el país⁵.

³ Presidencia de Ecuador [@Presidencia_EC]. (2024, enero, 25) [Post]. X.

https://twitter.com/Presidencia_Ec/status/1750258391786643683

⁴ GANUZA, Carina Viviana. Política Intervencionista Ecuatoriana desde el enfoque teórico de la Maldición de los Recursos (2008-2017), en: Revista Scientific, vol. 4, núm. 13, pp. 19-39, 2019. [en línea]. Disponible en: <https://www.redalyc.org/journal/5636/563659492002/html/>

⁵ LARREA MALDONADO, Carlos. Pobreza, dolarización y crisis en El Ecuador. Quito, Ecuador, 2004. [en línea]. Disponible en: https://digitalrepository.unm.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1100&context=abya_yala

El poder fue finalmente transferido por parte del Ejército a Gustavo Noboa Bejarano, un político de tendencia derechista que buscó enderezar el rumbo de la nación, al igual que sus sucesores Lucio Gutiérrez y Alfredo Palacio. A pesar de sus esfuerzos, la crisis había dejado profundas cicatrices y Ecuador enfrentó varios años de desafíos para su recuperación.

No fue hasta 2007, con la llegada al poder de Rafael Correa, cuando Ecuador experimentó un cambio significativo. Correa, emprendió de manera decidida un rumbo orientado hacia políticas de izquierda marcando un cambio de paradigma para el país y dando inicio a lo que se conocería como *los años dorados*.

Un periodo de prosperidad económica impulsada por el incremento en los precios de las materias primas, siguiendo una tendencia que también se observó en otros países de América Latina. Correa también implementó una serie de reformas políticas, económicas y sociales, que incluyeron la inversión en infraestructuras financiadas, en parte, con los ingresos del petróleo.

Pero coincidiendo con su llegada al poder, en 2007 se desató el narcotráfico y, por ende, la violencia. Ecuador, en virtud de su posición estratégica, ha emergido como un epicentro crucial para el tráfico de drogas. Como decía el estadista estadounidense Henry Kissinger, "la geografía es el destino", y esta máxima cobra relevancia al considerar la ubicación ecuatoriana, entre Colombia y Perú los principales países productores de cocaína; su límite por el oeste con el océano Pacífico, facilita la comunicación y el flujo de bienes y servicios ilegales hacia mercados nacionales e internacionales, en particular, a través de la cuenca Asia-Pacífico. Estas circunstancias han transformado al país andino en el epicentro operativo de diversas mafias a nivel global, en un territorio que, alejado históricamente de las guerras de guerrillas y de la violencia criminal que asolaron a sus vecinos Colombia y Perú desde la década de 1970, nunca desarrolló la infraestructura, ni la capacidad material para hacer frente a las amenazas a la seguridad derivadas de los revolucionarios o las bandas ilícitas.

El fenómeno coincide con la desmovilización de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, las FARC, como resultado de un acuerdo de paz con el Estado colombiano; y es a partir de este proceso de paz, cuando las cadenas de producción y distribución de cocaína experimentaron una descentralización. Grupos disidentes de las FARC y otras

organizaciones vinculadas al narcotráfico incorporaron en este negocio a bandas ecuatorianas.

Este cambio en la dinámica regional del narcotráfico ha contribuido al crecimiento del comercio ilícito de drogas en Ecuador, convirtiéndolo en un actor relevante en la cadena de producción y distribución internacional. Los estupefacientes, provenientes de países vecinos, se canalizan desde los puertos ecuatorianos hacia destinos como Guatemala o México, donde se someten a procesos de tratamiento antes de su envío a Estados Unidos.



Figura 2. Rutas internacionales del narcotráfico en Ecuador.

Fuente: Fuente: Insight Crime

En este entramado, los poderosos cárteles mexicanos han establecido su presencia en Ecuador, delegando las operaciones más arriesgadas a bandas locales, entre las que

destaca el cártel de Sinaloa⁶, que se cree que empezó a operar en Ecuador en el 2003 con el envío de emisarios y un perfil bajo, y el cártel Jalisco Nueva Generación. Aunque algunos analistas opinan que ya en los años 80 existía una presencia silenciosa y mimetizada de estas organizaciones criminales del norte en el entorno ecuatoriano⁷.

Por su parte los grupos de ecuatorianos actúan de manera fragmentada y como subcontratistas de estas organizaciones criminales extranjeras, especialmente en los departamentos colombianos de Nariño y Putumayo, en la frontera con Ecuador, y se asocian además con otras organizaciones europeas, principalmente las mafias albanesa⁸ e italiana que han encontrado allí una buena plataforma para la remesa de drogas hacia Europa⁹.

Considerando todo lo mencionado, no es de extrañar que según el Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado (OECO)¹⁰, el lavado de dinero constituya la segunda actividad criminal más extendida en Ecuador. La adopción de la economía dolarizada juega un papel crucial en todas las transacciones relacionadas con el crimen organizado, especialmente en el ámbito del narcotráfico. La prevalencia del dólar a nivel global facilita el flujo de dinero ilícito, las ganancias generadas por el narcotráfico en Estados Unidos pueden trasladarse directamente a Ecuador sin necesidad de conversión, lo que simplifica el proceso de lavado de dinero en comparación con países vecinos como Colombia, ya que, en este último, los controles rigurosos sobre las divisas actúan como una barrera significativa para los flujos financieros ilícitos.

⁶ PRIMICIAS. Los 'sombrerudos' del cartel de Sinaloa activan a sus enviados en Ecuador. 2-12-21. [en línea]. Disponible en: <https://www.primicias.ec/noticias/en-exclusiva/sinaloa-enviados-ecuador-detenido/>

⁷ BIBERBOST, Pablo y BOSCAN, Guillermo. *Del paraíso al infierno: ¿qué variables explican la ola de violencia en Ecuador?*, en: The Conversation, 15-01-24. [en línea]. Disponible en: <https://theconversation.com/del-paraiso-al-infierno-que-variables-explican-la-ola-de-violencia-en-ecuador-221026>

⁸ ¿Qué es la mafia albanesa?: Así opera en Ecuador y el mundo, en: ECUAVISIA, 14-02-23. [en línea]. Disponible en: <https://www.ecuavisa.com/noticias/seguridad/que-es-la-mafia-albanesa-asi-opera-en-ecuador-y-el-mundo-DE4446207>

⁹ El último informe semestral de la Dirección de Investigación Antimafia (DIA) de Italia resalta las conexiones entre la mafia italiana y Ecuador, así como con otras cinco naciones latinoamericanas.

¹⁰ MANJARRÉS, Juliana. 3 factores que hacen de Ecuador un foco de lavado de dinero, en: InSight Crime, 5-10-23. [en línea]. Disponible en: <https://insightcrime.org/es/noticias/factores-hacen-ecuador-foco-lavado-dinero>

Aun así, durante el mandato de Correa la reforma judicial consiguió la reducción de los homicidios de una manera vertiginosa, de 17,51 por cada 100 000 habitantes, en 2010, a 5,81 cuando finalizó su legislatura¹¹.

Desde entonces, las sucesivas administraciones de Ecuador han buscado contrarrestar la amenaza del crimen organizado y la violencia. Sin embargo, la limitación de recursos estatales ha emergido como un factor central que afecta la eficacia de estas iniciativas, convirtiéndose en un desafío sistémico y multidimensional que ha perdurado a lo largo del tiempo. Aunque también podemos achacar esto a las malas decisiones políticas tomadas por los sucesivos gobiernos ecuatorianos que redujeron la capacidad del Estado para manejar el advenimiento de las redes criminales. En el caso de Correa, poniendo fin a la cooperación con la Agencia Antidrogas de Estados Unidos, sin reemplazarla por ninguna otra alternativa. De este modo las aguas costeras ecuatorianas quedaron libres de vigilancia, convirtiéndolas así en una ruta atractiva para los traficantes¹².

En las elecciones presidenciales de 2017, Correa no repitió candidatura, lo que llevó a Lenin Moreno a la presidencia de Ecuador, teniendo que enfrentarse a la difícil tarea de implementar medidas de ajuste económico para controlar el gasto estatal desmedido¹³. Los recortes, conocidos como "el paquetazo", impactaron especialmente en las clases menos privilegiadas. La abrupta caída de los precios del petróleo había afectado gravemente la economía, y la persistente resistencia que había tenido su antecesor en reducir el gasto público llevó a un endeudamiento excesivo. A pesar de algunas políticas sociales durante la bonanza petrolera, la economía ecuatoriana dependía excesivamente del petróleo, resultado de la falta de diversificación.

De manera súbita, la falta de oportunidades para los jóvenes se transformó en un desafío significativo, y la delincuencia de menor escala comenzó a manifestarse en las clases más desfavorecidas de la sociedad. Las medidas de austeridad implementadas por el

¹¹ Statista Research Department. Ecuador: tasa de homicidios 2010-2023. 10-01-24. [en línea]. Disponible en: <https://es.statista.com/estadisticas/1402384/tasa-de-homicidios-ecuador/>

¹² NBC News. Ecuador says U.S. must leave Manta air base. 30-07-08. [en línea]. Disponible en: <https://www.nbcnews.com/id/wbna25922554>

¹³ BLASCO, E.J. La crisis económica que dejó Correa en Ecuador, en: ABC Internacional, 15-10-19. [en línea]. Disponible en: https://www.abc.es/internacional/abci-crisis-economica-dejo-correa-ecuador-201910150209_noticia.html

gobierno provocaron tensiones y protestas, reflejando el malestar de la población frente a las difíciles condiciones económicas que enfrentaba el país.

En este contexto de desesperanza y precariedad económica, las organizaciones criminales internacionales encontraron en Ecuador un terreno fértil para expandir sus operaciones. Con la economía dolarizada y el país sumido en la pobreza, las mafias se aprovecharon de la vulnerabilidad de la nación, utilizando sus recursos tanto para actividades logísticas como para el lavado de dinero.

Mientras tanto, la corrupción, un mal arraigado en Latinoamérica, se propagó por todo Ecuador afectando a las altas esferas del país y exacerbando los problemas económicos ya existentes. La gestión de Moreno se vio marcada por la necesidad de enfrentar tanto las secuelas económicas como los estragos de la corrupción en diversos niveles del gobierno ecuatoriano. Llevó a cabo una reforma integral en temas de seguridad, mucho más conservadora y cercana a Estados Unidos¹⁴, y recortó el gasto estatal en seguridad como parte del acuerdo con el Fondo Monetario Internacional.

Sumado a todo lo expuesto, es necesario considerar el impacto devastador de la crisis del COVID en Ecuador. La pandemia, en los países que no contaban con una economía estable, como es el caso que nos ocupa, tuvo como consecuencia el endeudamiento del Estado, una muestra de la clara incapacidad estatal ante un proceso tan complicado.

A Lenin Moreno le sucedió Guillermo Lasso, en 2021 con un programa de políticas económicas neoliberales. A pesar de gozar inicialmente de altos niveles de aprobación, su mandato se vio afectado por un creciente problema de seguridad en el país, con los carteles de drogas ejerciendo un control cada vez mayor sobre las instituciones y el territorio ecuatorianos, especialmente en el sistema penitenciario. Varias prisiones fueron testigos de masacres de reclusos, elevando a más de 100 el número de asesinatos carcelarios en 2022¹⁵.

Para abordar esta problemática, Lasso declaró el estado de excepción en varias ocasiones, aumentó los efectivos de las fuerzas de seguridad y trasladó a miles de prisioneros a otras cárceles. Sin embargo, estas medidas no lograron reducir

¹⁴ JORDAN, F. El legado de Lenin Moreno, el presidente que dio la vuelta a la política de Ecuador, en: El Diario, 24-05-21. [en línea]. Disponible en: <https://eldiario.com/2021/05/24/legado-de-lenin-moreno-ecuador/>

¹⁵ BBC News Mundo. Ecuador: al menos 15 muertos y 21 heridos tras un nuevo motín carcelario. 4-12-22. [en línea]. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-63128138#:~:text=>

eficazmente las tasas de homicidios y, en algunos casos, provocaron más episodios de violencia. Durante esta debacle, hizo poco para evitar el desastre en medio de la parálisis política debido a los enfrentamientos con la Asamblea Nacional controlada por la oposición. Mientras tanto, había crecientes indicios de que las redes criminales estaban cooptando cada vez más partes del Estado, incluso en el círculo íntimo del presidente.

Lasso optó por la “muerte cruzada”¹⁶ como, posiblemente, la única manera de superar la crisis política y mantenerse en el cargo algunos meses más. De hecho, su decisión coincidió con los días previos a la votación de la moción de censura cuyo objetivo era destituirlo en la Cámara.

Las elecciones anticipadas del 20 de agosto y 15 de octubre, del pasado año, llevaron inesperadamente a la presidencia a Daniel Noboa, de 36 años y con escasa experiencia política, no sin antes mostrarse la grave crisis de seguridad de la nación ecuatoriana, con los asesinatos políticos del alcalde de Manta, Agustín Intriago, y de Fernando Villavicencio, un respetado activista anticorrupción que había llamado por su nombre a los líderes de las bandas y uno de los principales candidatos en los comicios.

La escalada del conflicto

El detonante de esta última espiral de violencia ha sido la fuga de Adolfo García, alias *Fito*, el líder de los Choneros -que cumplía una condena de 34 años-, tras el intento de trasladarlo a otro centro penitenciario. Este peligroso mafioso ya protagonizó otro episodio de estas características en 2013, si bien fue capturado ese mismo año. Aunque Ecuador alberga diversas bandas peligrosas, este grupo criminal es uno de los más destacados, considerados los pioneros en la escena narco de Ecuador y vinculados al cártel de Sinaloa. Su fuga y su posterior búsqueda, con la participación de más de 3000 efectivos, han desatado una ola de violencia sin parangón en todo el país, en el que las bandas criminales rivales se hicieron con el control de varias cárceles, con decenas de fuerzas del orden tomadas como rehenes, saqueos y el asesinato de un funcionario de prisiones. En este contexto también aprovechó para fugarse otro líder mafioso Fabricio Colón Pico alias, *El salvaje*, líder de Los Lobos, que constituyen la segunda agrupación

¹⁶ La muerte cruzada es una cláusula constitucional con la que se disuelve la Asamblea Nacional para convocar posteriormente elecciones a fin de renovar los Poderes Legislativo y Ejecutivo.

delictiva más numerosa del país, con más de 8000 miembros distribuidos por todas las prisiones.

Debemos incidir en la cuestión de la sobrepoblación en las cárceles ecuatorianas y la asignación insuficiente de recursos para el control de los reclusos, lo que ha transformado estas instituciones en centros de poder para las mafias, donde los presos ostentan el control de las instalaciones. Dentro de estos recintos carcelarios, los líderes de las bandas criminales han establecido un autogobierno, supervisando operaciones ilícitas y cobrando por diversos servicios. Se puede afirmar que tienen en las cárceles sus principales centros de mando y operaciones, habiendo protagonizado episodios de extrema violencia que han dejado centenares de muertos en los últimos años. Desde febrero de 2021, más de 420 presos han muerto en estos enfrentamientos y en los esfuerzos de las fuerzas gubernamentales por recuperar el control de las cárceles.

Esta dinámica se ve facilitada por la corrupción arraigada en el sistema penitenciario, que permite la entrada de armas, drogas y todo tipo de artículos.

En lugar de apartarlas de la sociedad, el sistema penal permitió a las bandas llevar a cabo sus actividades con impunidad desde el interior de los muros de las prisiones, entremezcladas con guerras intestinas entre bandas.

Por su parte, un grupo de encapuchados, supuestamente perteneciente a la banda de los Tiguerones, llegó a tomar momentáneamente una televisión local. Fue el episodio más visible del más reciente capítulo de enfrentamiento entre el Estado y las bandas que operan en esta nación.

El presidente Daniel Noboa que, como ya hemos señalado, asumió el poder hace menos de 2 meses, declaró el estado de excepción durante 60 días y al país en “conflicto armado interno”¹⁷. Esta medida concede al gobierno la facultad de movilizar a las fuerzas armadas para respaldar a la policía, instaurar un toque de queda a nivel nacional y suspender el derecho a la libertad de reunión.

Este decreto presidencial evidencia que Ecuador ha entrado en una nueva fase en la lucha contra el crimen organizado, señalando como grupos terroristas y como elementos

¹⁷ FIEL WEB PLUS. Boletín Jurídico. Decreto Ejecutivo nº 110 de 8 de enero de 2024 y ampliación nº 111 de ampliación al artículo nº 3. [en línea]. Disponible en: https://www.fielweb.com/App_Themes/InformacionInteres/dct111.pdf

hostiles a más de 20 bandas criminales, permitiendo la intervención de las Fuerzas Armadas junto a la policía.

La coyuntura actual de seguridad en Ecuador va más allá de un aumento simple en la delincuencia; se caracteriza por una escalada de violencia sistemática perpetrada por actores beligerantes no estatales. Estos actos no se pueden clasificar meramente como crímenes, sino que representan una amenaza terrorista directa a la soberanía estatal y a la integridad territorial, tal como se recoge en el mencionado decreto. Ahora esas bandas son un objetivo militar y pueden ser neutralizadas como tales. Esta ofensiva ha sido respaldada, de modo asombroso, por la mayoría de las fuerzas políticas en un país habitualmente polarizado; la Asamblea Nacional así lo expresó con los 135 votos a favor de todos los parlamentarios presentes. Incluso tuvo el apoyo por parte del expresidente Rafael Correa desde su exilio belga.

Se calcula que existen unas 1500 bandas especializadas en todo tipo de delitos, incluyendo el secuestro, la extorsión, las ejecuciones, los robos con violencia, los atentados y todas las actividades que conlleva el crimen organizado.

Siguiendo el mismo patrón observado en otras naciones, como en el caso de México, el auge de las mafias en Ecuador ha desencadenado un alarmante aumento en los niveles de inseguridad y violencia en el último trienio. Pero el año 2023 quedó marcado como el más violento en la historia del país, registrando un total de 7592 muertes violentas, en comparación con las 4426 del año anterior, según recoge del Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado (OEEO)¹⁸. En 2017, la tasa de muertes violentas en Ecuador se situaba en 5 por cada 100.000 habitantes, mientras que en la actualidad ha escalado a más de 40¹⁹, consolidándose Ecuador como la nación más violenta de América Latina.

¹⁸ OEEO. Visualizador de estadísticas y resultados operacionales contra el crimen organizado. [en línea]. Disponible en: <https://oeco.padf.org/>

¹⁹ NATIONAL GEOGRAPHIC *¿Qué está pasando en Ecuador? La ola de violencia sin precedentes en el país.* [en línea]. Disponible en: https://www.nationalgeographic.com.es/mundo-ng/que-esta-pasando-ecuador-ola-violencia-sin-precedentes-pais_21392



Figura 2. Presencia de bandas en Ecuador Fuente: Insight Crime

Uno de los motivos fundamentales de esta penosa situación es que ha pasado de ser un país de tránsito a un destacado eje regional de custodia, procesado y distribución de estupefacientes, lo que ha potenciado el poder a las más de 20 bandas criminales que operan en la región en coordinación con cárteles de Colombia, México y mafias europeas.

Precisamente, la participación de múltiples organizaciones criminales de diversos países y sus disputas territoriales están entre los principales factores del aumento de la violencia. Según se recoge en InSight Crime, Ecuador es el segundo país en América Latina, después de Colombia, con más incautaciones de cocaína, lo cual es también un

indicador de cómo se ha expandido el negocio ilegal en el país²⁰. Se viene calculando que un tercio de la cocaína producida en la República Colombiana es exportado a Ecuador²¹.

Este aumento exponencial del narcotráfico y el dinero que genera ha permitido a las bandas expandirse, infiltrándose en todas las capas de la sociedad, incluso en las instituciones, a través de la corrupción.

Recientemente, el caso Metástasis, la operación más amplia contra el narcotráfico y la corrupción, liderada por la Fiscalía del Estado, ha evidenciado la infiltración del narcotráfico en el sistema judicial, la esfera política e incluso en las Fuerzas Armadas del país, un operativo compuesto por 900 funcionarios que se saldó con más de 30 arrestos.

Entre los detenidos se cuentan jueces, señalados por dictar fallos favorables a líderes de pandillas, agentes policiales presuntamente implicados en manipulación de pruebas y suministro de armas a las cárceles, así como el exdirector de la autoridad penitenciaria, acusado de brindar un trato preferencial a un influyente narcotraficante. Numerosos miembros de las altas esferas del poder enfrentan cargos por colaborar presuntamente con grupos criminales a cambio de sobornos, joyas e incluso servicios de prostitución²².

No obstante, el levantamiento posterior a la declaración del estado de excepción por parte del presidente Noboa no se limitó a rivalidades entre facciones, ni a la disputa por el control carcelario. Dada su magnitud y coordinación, algunos analistas consideran que esta violencia inusitada desafía directamente la autoridad del gobierno y su capacidad para proteger a la población. Al sumir las calles en el caos y forzar a los ciudadanos a refugiarse, los grupos delictivos parecían someter al gobierno ecuatoriano a un chantaje masivo, destacando la incapacidad estatal y advirtiendo sobre las consecuencias de la medida adoptada. Tanto es así que unos días después el fiscal que investigaba el asalto al canal de televisión, César Suárez, fue acribillado a tiros en la ciudad de Guayaquil cuando circulaba en su coche.

²⁰ DALBY, Chris. *Game Changers 2023: Ecuador Loses Its Grip on Crime*, en: InSight Crime 4-01-24. [en línea]. Disponible en: <https://insightcrime.org/news/gamechangers-2023-ecuador-loses-grip-crime/>

²¹ Mexico Daily Post. *Ecuador seizes over 9 tons of cocaine destined for Mexico and the US*. 14-08-21. [en línea]. Disponible en: <https://mexicodailypost.com/2021/08/14/ecuador-seizes-over-9-tons-of-cocaine-destined-for-mexico-and-the-us/>

²² INFOBAE. *Caso Metástasis en Ecuador: los chats del narco Leandro Norero salpican a políticos, periodistas y otros actores*, 20-12-23. [en línea]. Disponible en: <https://www.infobae.com/america/america-latina/2023/12/20/caso-metastasis-en-ecuador-los-chats-del-narco-leandro-norero-salpican-a-politicos-periodistas-y-otros-actores/>

La propia Fiscal General del Estado, Diana Salazar, amenazada desde el pasado junio, sostiene que, mediante este acto criminal, los narcotraficantes han buscado transmitir un "mensaje" intimidatorio no solo al Gobierno de Noboa, sino también al conjunto del Estado y a la población, la cual se encuentra acosada por la alarmante ola de asesinatos.

Las últimas cifras de detenciones aportadas por el gobierno ecuatoriano de los primeros veinte días desde la declaración gubernamental de un *conflicto armado interno* contra el crimen organizado, señalan total de 4488 individuos. De este grupo, 237 personas fueron arrestadas bajo la sospecha de participación en presuntos actos de terrorismo²³.

Pero los ataques, sin embargo, no cesan. Este último lunes, 30 de enero, se produjo un atentado contra las instalaciones de la Fiscalía de la ciudad de Manta, en la provincia de Manabí, que afortunadamente no arrojó víctimas, solo daños materiales.

Enfrentando la crisis de seguridad

La reciente asunción de Daniel Noboa a la presidencia de Ecuador implica un período demasiado breve para poner en marcha los elementos fundamentales de su programa y hacer frente al tumor de elementos delictivos en la sociedad, la economía y el Estado ecuatorianos.

Sus propuestas más destacadas, que le valieron el respaldo mayoritario de los ecuatorianos en las urnas, se enfocan en la economía, pero, sobre todo, en la seguridad. Entre sus compromisos se encuentra la implementación de reformas significativas en el sistema penitenciario, a través de una segmentación que permita aislar a los reclusos más violentos y peligrosos. Sin embargo, hasta el momento, la estrategia de seguridad ha mostrado más reactividad que planificación, las buenas intenciones no suelen ser suficientes.

Para dar un impulso a su plan de seguridad contra el crimen y el narcotráfico, el presidente expresó recientemente su intención de convocar un referéndum para que los votantes legitimen la imposición de medidas de seguridad más estrictas, tales como penas más severas para delitos graves como homicidios o tráfico de drogas, la

²³ INFOBAE. *Más de 4.000 detenidos durante los primeros veinte días de "conflicto armado" en Ecuador*. 30-01-24. [en línea]. Disponible en: <https://www.infobae.com/america/agencias/2024/01/29/mas-de-4000-detenedos-durante-los-primeros-veinte-dias-de-conflicto-armado-en-ecuador/#:~:text=>

ampliación de los poderes de las fuerzas armadas, la extradición de ecuatorianos acusados en otros países y la creación de un operativo especial para proteger a los jueces.

Del mismo modo, en su estrategia de seguridad se encuentra la pretensión de reforzar el control militar de fronteras y puertos, la creación de un núcleo de inteligencia centralizado y equipar convenientemente a las fuerzas del orden.

Otro de sus proyectos es la construcción de dos prisiones de alta seguridad en la Amazonía y en la costa del Pacífico. Estas instalaciones serán desarrolladas por el mismo consorcio mexicano-salvadoreño que previamente construyó una prisión en El Salvador durante la campaña contra las pandillas del presidente Nayib Bukele, y tendrá capacidad para 40.000 reclusos. Aunque es evidente que las nuevas cárceles en Ecuador serán considerablemente más pequeñas, dado que la población penitenciaria total actual es mucho menor.

Ahora bien, los interrogantes sobre la efectividad de todas estas propuestas siguen latentes, sobre todo, teniendo en cuenta la precaria situación económica del país y las débiles alianzas del presidente en la Asamblea Nacional. Aunque el gobierno presentó el 12 de enero una propuesta para elevar el impuesto al valor añadido (IVA) en tres puntos porcentuales, pasando del 12 al 15 por ciento, a pesar de ello, esta medida se ha encontrado con la desaprobación general ya que representa un peso financiero adicional para los ciudadanos ecuatorianos.

Pero este proceso de securitización incluye elementos que ya han sido comparados con la campaña autocrática llevada a cabo por Bukele contra las pandillas en El Salvador, aunque el mandatario ecuatoriano se ha desvinculado de esta idea en una entrevista concedida a la BBC, argumentado que su país tiene una realidad diferente y problemas y modo de pensar diferentes²⁴, en cualquier caso.

Lo que es evidente es que las tácticas represivas contra los grupos criminales que se llevan a cabo estos días en Ecuador, con detenciones masivas de individuos bajo sospecha, restricciones de derechos civiles y la utilización de patrullas armadas, se asemeja bastante a las que se llevan realizando en el Salvador desde hace casi 2 años.

²⁴ GRANT, Will. *Luchamos todos los días para no convertirnos en un narco-Estado*, en: BBC, 13-01-24. [en línea]. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/articles/ckv4exk0q1no>

La participación dilatada de las fuerzas militares en el conflicto, según algunas opiniones, podría ser el desencadenante de una prolongada espiral de violencia y un extenso periodo de derramamiento de sangre, en el que los que luchan se entremezclan a menudo con el personal civil, como ya quedó evidenciado en el Plan Colombia. Ejecutado hace dos décadas y respaldado por los Estados Unidos, fue objeto de censura debido a la consideración de una buena parte de la población como enemigos internos²⁵.

Por este motivo, hay reservas entre expertos humanitarios acerca de si los grupos criminales en Ecuador realmente encajan en el perfil de grupos armados organizados que el derecho internacional reconocería como partes involucradas en un conflicto, la seguridad debe equilibrarse con el respeto a los derechos humanos²⁶. Por encima del riesgo de una escalada se plantean interrogantes tanto jurídicos como operativos, es decir, a la postre no se vislumbra una vía para Ecuador que no implique un considerable grado de dificultad para el Estado y una marcada inquietud para la población ecuatoriana.

Es importante subrayar, asimismo, que estos grupos delictivos constituyen un fenómeno que trasciende fronteras, conformando una red global del crimen.

Siendo justos, se hace evidente una responsabilidad crucial a nivel global, ya que la mayoría de los ingresos que respaldan a los 22 grupos señalados por el Presidente Noboa como terroristas, derivan del comercio de cocaína destinada a consumidores en Occidente. Esta demanda en Norteamérica y Europa ha sido el imán que atrajo a los cárteles mexicanos y a las redes delictivas europeas para entrelazarse con los grupos locales ecuatorianos, como ya mencionamos previamente. La situación demanda colaboración a nivel internacional para abordar de manera eficaz la delincuencia transnacional.

Según declaró la comisaria europea de Asuntos Internos, Ylva Johansson, la mayoría de la cocaína que llega al puerto de Amberes, puerta principal de entrada de la droga en Europa, tiene su origen en Ecuador²⁷.

²⁵ CORREAL, Annie y GLATSKY, Genevieve. *Ecuadorians Split on President's Drastic New Measure to Combat Drug Gangs*, en: *The New York Times*, 10-01-24. [en línea]. Disponible en: <https://www.nytimes.com/es/2024/01/10/espanol/ecuador-violencia.html>

²⁶ CACHO, Olatz. Ecuador: lecciones aprendidas de la militarización, en: Amnistía Internacional España. 18-01-24. [en línea]. Disponible en: <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/blog/historia/articulos/ecuador>

²⁷ BORRÁS, Marta y GARCÍA-AJOFRIN, Paula. *La mayor parte de la cocaína que llega al puerto de Amberes procede de Ecuador*, en: EUROEFE EURACTIV, 7-02-23. [En línea]. Disponible en: <https://euroefe.euractiv.es/section/justicia-interior/news/la-mayor-parte-de-la-cocaína-que-llega-al-puerto-de-amberes-procede-de-ecuador/>

Los países vecinos, Perú, Argentina y Bolivia, además de Estados Unidos, ya han prometido su apoyo para ayudar al asediado gobierno ecuatoriano. Es crucial establecer una colaboración coordinada entre todas estas naciones para abordar con eficacia la situación en Ecuador. Se requiere una estrategia conjunta mejorada, ya que los países vecinos observan con preocupación los acontecimientos que se suceden al otro lado de sus fronteras. En el caso de países colindantes, como Perú y Colombia, se debería exigir la movilización de mejores controles fronterizos, mediante tropas y vigilancia aérea.

El presidente de Colombia, Gustavo Petro, también deberá coordinarse con el país andino en sus ambiciosos, aunque vacilantes esfuerzos, por negociar con la docena de bandas criminales de Colombia, lo que él denomina "Paz Total".

Lo que se ha conseguido, a día de hoy, es un documento de *buenas intenciones*, una serie de medidas bajo el paraguas de la llamada *red andina de seguridad*, firmado por Ecuador, Colombia, Bolivia y Perú -miembros de la Comunidad Andina de Naciones (CAN)- para combatir el crimen organizado de manera efectiva²⁸.

Estados Unidos, la UE y el Reino Unido, del mismo modo, deben asumir un compromiso. Parte de ello implicará reforzar e intensificar las políticas de interdicción y de reducción de la demanda para reducir el flujo de drogas hacia el norte. También requerirá ayuda financiera, material y técnica para el gobierno y las fuerzas de seguridad ecuatorianas²⁹.

En esta línea de cooperación, consignaremos otra de las iniciativas del Presidente ecuatoriano, que consiste en repatriar a los extranjeros que se encuentran en los centros penitenciarios, a sus respectivos países, unas 3000 personas, lo que constituye el 10,4% de la población carcelaria³⁰. Los ciudadanos de Colombia, Venezuela y Perú representan la mayoría de población extranjera en estas prisiones. Sin embargo, para llevar a cabo este proceso de manera organizada y preservando las relaciones bilaterales, se requiere la colaboración de las naciones involucradas.

²⁸ ARIET, Andrea. *Los países andinos buscan blindarse ante el narcotráfico*, en: DW, 23-01-24. [En línea]. Disponible en: <https://www.dw.com/es/pa%C3%ADses-andinos-y-el-acuerdo-hist%C3%B3rico-para-blindarse-ante-el-narcotr%C3%A1fico/a-68064044>

²⁹ SABATINI, Christopher. *The horrors of Ecuador are not just Ecuador's*, en: CHATMAN HOUSE, 11-01-24. [en línea]. Disponible en: <https://www.chathamhouse.org/2024/01/horrors-ecuador-are-not-just-ecuadors>

³⁰ República del Ecuador. *Censo Penitenciario*. Mayo, 2023. [en línea]. Disponible en: https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/webinec/Poblacion_y_Demografia/Censo_penitenciario%20/2023/Principales_Resultados_CP2022.pdf

A decir verdad, el pasado lunes 29, Noboa dispuso la repatriación de reclusos extranjeros a sus respectivos países como medida para evitar la sobrepoblación en las cárceles. Sin embargo, este proceso no es ni inmediato ni sencillo debido a los convenios internacionales. Un ejemplo de esto es la advertencia de Colombia al Gobierno de Ecuador, señalando que la expulsión de sus ciudadanos podría considerarse como una acción unilateral que invalidaría las decisiones judiciales de sus propios tribunales.

Si el gobierno democráticamente elegido de Ecuador pierde esta guerra declarada por las bandas, existe el riesgo de que el otrora pacífico país sudamericano se desintegre en un narcoestado.

Conclusiones

En medio de los esfuerzos del país por recobrar el control y garantizar la seguridad de sus ciudadanos, el Presidente Noboa se encuentra ante la ingente tarea de erradicar el narcoterrorismo y la corrupción.

Todo esto sitúa a Ecuador en una crisis que resultará extraordinariamente desafiante de abordar mediante medidas puramente militares. El denominado *conflicto armado interno*, carece de un centro de gravedad definido, dado que el mismo Noboa designó a 22 bandas diversas como organizaciones terroristas. Además, los grupos armados han evidenciado su habilidad para corromper y subyugar las instituciones del Estado.

Poner fin al reinado de terror de las bandas criminales a través de medidas draconianas puede representar una solución aparente para mejorar la seguridad a corto plazo, sin embargo, resulta insuficiente.

Se debería abordar la raíz de los problemas estructurales en la economía ecuatoriana, que, aunque no sean sencillos, son factores que han propiciado la desprotección y la pobreza entre la juventud de clases bajas. Es crucial reconocer que la violencia emerge como refugio para aquellos marginados y excluidos por el Estado. La contundencia no bastará si no se confrontan las causas subyacentes que alimentan la desesperación.

La exhibición de unidad entre los diversos partidos políticos frente a los recientes eventos impactantes brinda al gobierno una oportunidad única. Forjar un consenso entre todas las fuerzas políticas en torno a los fundamentos de una reforma en la seguridad del

Estado podría ser una estrategia clave en este contexto. Es vital reconocer que este es un momento propicio para promover el diálogo y la colaboración política en aras de fortalecer las bases de la seguridad nacional.

De la misma manera, colocar en un plano destacado la consolidación del sistema judicial se erige como una necesidad imperante en las circunstancias actuales. Esto conlleva asegurar que los jueces y fiscales encargados de los casos de crimen organizado y corrupción cuenten con las garantías necesarias para llevar a cabo sus funciones de manera efectiva. La protección de la independencia y eficacia del sistema judicial se presenta como un pilar fundamental para enfrentar con solidez los desafíos asociados con estas problemáticas.

Las raíces de los problemas actuales, así como las responsabilidades y soluciones, se extienden más allá de las fronteras nacionales, abarcando también aspectos internacionales. Fortalecer la cooperación internacional en seguridad e inteligencia se presenta como una medida crucial para abordar de manera eficaz la criminalidad transnacional. En este conflicto declarado por las bandas, la intervención de la comunidad internacional se torna necesaria, buscando prevenir la pérdida de Ecuador en este desafío.

La complejidad de la situación y la inexperiencia de Ecuador en el enfrentamiento con las mafias del crimen organizado anticipan un desafío de proporciones significativas. Este escenario invita a una reflexión profunda sobre la necesidad de colaboración internacional, reformas estructurales y el fortalecimiento de instituciones para tejer una trama de seguridad y bienestar duraderos en la nación andina.

Rocío de los Reyes Ramírez

Analista del IEEE

09/2024

13 de febrero de 2024

Ana Isabel González-Santamaría

**África en el corazón de las
tinieblas de la globalización**

África en el corazón de las tinieblas de la globalización

Publicado originalmente en: [África: la ambición de las potencias mundiales sobre el continente](#)

Editado en octubre de 2023

Resumen:

El continente africano, conformado por cinco subregiones, constituye un amplio espacio en el cual un crecimiento demográfico y urbano desmedido se entrecruza con unas posibilidades económicas elevadas, si bien una serie de factores complican, y están complicando aún más, ese desarrollo económico.

Para valorar dicho entorno, se va a analizar la situación económica de África, tanto desde una perspectiva global como subregional y de los países que pueden ser motores de su expansión económica, para intentar plantear cómo pueden evolucionar las economías africanas en un contexto en el que el orden económico mundial se ve alterado por un conjunto de crisis y en que la globalización se pone, de manera creciente, en entredicho.

Palabras clave:

África, subregiones, economía, globalización, desarrollo humano, leones africanos.

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

Africa at the heart of the darkness of globalization

Abstract:

The African continent, made up of five sub-regions, constitutes a vast space in which excessive demographic and urban growth is intertwined with high economic potential, although a series of factors complicate, and are further complicating, this economic development.

In order to assess this environment, the economic situation in Africa will be analysed, both from a global and sub-regional perspective, as well as that of the countries that could be the driving force behind its economic expansion, in an attempt to consider how African economies can evolve in a context in which the world economic order is being altered by a series of crises and in which globalisation is increasingly being called into question.

Keywords:

Africa, sub-regions, economy, globalisation, human development, African lions.

Las economías africanas en la globalización postpandemia: ¿viejos problemas, nuevas soluciones?¹

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) reconoce 54 estados en el continente africano y cinco subregiones cuyos fundamentos económicos y evolución macroeconómica se van a resumir a lo largo de este apartado. África es el continente de todas las fragilidades, donde todas las crisis políticas, sociales, económicas y climáticas confluyen y tienen un efecto multiplicador en unas sociedades a menudo vulnerables. Los retos para alcanzar unos niveles de desarrollo humano aceptable se multiplican y requieren de un ingente esfuerzo por parte de sus frágiles gobiernos e instituciones. Su elevado crecimiento demográfico² y la juventud de su población son para muchos una bomba de relojería que deja sus restos en nuestras costas y nuestras conciencias, a la vez que impacta en las sociedades desarrolladas en un momento de crisis política y económica. La demografía convertirá a este continente en el mayor mercado laboral del mundo en 2030 que se concentrará en ciudades en rápido crecimiento. Esta concentración de población joven y urbana supone grandes retos, pero también oportunidades para invertir en ciudades con habitantes más cualificados y con una capacidad de consumo media y alta (Signé, 2020).

El PIB de las economías africanas ha experimentado una evolución positiva a lo largo de este siglo, especialmente entre los años 2005-2014. En este periodo muchos países subsaharianos experimentaron un crecimiento promedio del PIB en términos reales superior al 7% según el FMI³. No obstante, a partir de 2015 y hasta 2019 se observa una ralentización del crecimiento que, por los efectos de la pandemia del Covid-19, se convirtió en negativo en muchos países africanos hasta 2021. La UNCTAD estima que 58 M de africanos cayeron en situación de extrema pobreza en 2022, cifra que se suma a los 55 M que están en la misma situación por los efectos de la pandemia del Covid-19⁴. Este organismo también adelanta una ralentización en la consecución de la Agenda

¹ Todos los enlaces se encuentran activos a fecha de cierre del presente documento, 05 de junio de 2023.

² La población africana podría rondar los 1.400 M en 2030, la mitad de los cuales vivirán en las ciudades de siete países: Nigeria, Etiopía, República Democrática del Congo, Egipto, Tanzania, Kenia y Sudáfrica.

³ Angola, RDC, Etiopía (17,1%), Eritrea, Gambia, Guinea (18,2%), Ghana, Liberia, Malawi (14,1%) Mozambique, Nigeria, Ruanda, Sierra Leona, Uganda y Zambia. *World economic outlook 2023*. International Monetary Fund (IMF), pp. 147-148. Disponible en: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2023/04/11/world-economic-outlook-april-2023>

⁴ *Trade and Development Report 2022*. UNCTAD (2023). Disponible en: <https://unctad.org/tdr2022>

para el Desarrollo Sostenible 2030. Las previsiones de crecimiento para 2023 son moderadas aunque, como muestra la Tabla 1, África Subsahariana ha sido la región más dinámica en el periodo 2005-14 y lo seguirá siendo en el periodo 2023-28 aunque con un crecimiento más moderado en todas las regiones.

Tabla 1: Crecimiento en % del PIB real de las economías emergentes por regiones

Regiones	2005-14	2022	2023*	2024*	2028*
Asia	8,3	4,4	5,3	5,1	4,4
Europa	3,7	0,8	1,2	2,5	2,3
Latinoamérica	3,5	4	1,6	2,2	2,3
MENA	4,5	5,3	2,9	3,5	3,7
África Subsahariana	5,5	3,9	3,6	4,2	4,4

Fuente: FMI. *World economic outlook 2023*. (*) Previsiones.

A esta situación se pueden sumar los efectos, tanto en el multilateralismo internacional como en los países en desarrollo, de lo que el FMI denomina «fragmentación geoeconómica». Esta fragmentación, fruto de los conflictos comerciales y políticos a nivel global, podría dar lugar a que muchas empresas tomen sus decisiones de localizar o deslocalizar su producción siguiendo las políticas de sus gobiernos⁵. Esta dinámica implicaría relocalizar o deslocalizar sus industrias en países cercanos y/o amigos y ocasionaría a nivel global una fragmentación de la deslocalización y del comercio. El efecto en las economías en desarrollo se saldaría con pérdidas en inversiones, transferencia tecnológica y nivel de vida de sus poblaciones. En el caso concreto del África Subsahariana podría implicar la pérdida de un 4% de su PIB⁶.

A continuación se va a analizar la situación económica de África, tanto desde una perspectiva global como subregional y de los países que pueden ser motores de su expansión económica. El objetivo es comprender cómo pueden evolucionar las

⁵ *Geoeconomic fragmentation and the future of Multilateralism*. IMF Staff Discussion Notes, SDN/2023/001, enero de 2023. Disponible en: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fabric/fra/backgrnd.htm>.

⁶ *Geoeconomic Fragmentation: Sub-Saharan Africa Caught Between the Fault Lines*. Regional Economic Outlook: Sub-Saharan Africa-The Big Funding Squeeze, International Monetary Fund (IMF). 2023.

economías africanas en un contexto en el que el orden económico mundial se ve alterado por lo que muchos denominan «policrisis» y en los que la globalización se pone en entredicho.

¿Un multilateralismo activo para integrar las economías africanas?

En la actualidad África, considerada en su conjunto, alberga al 16,7% de la población mundial mientras que su PIB y su comercio exterior apenas representan el 3% del PIB mundial y el 2,1% del comercio global. A pesar de que el continente africano es la octava economía mundial, con expectativas de convertirse en la tercera en 2063, su representación en las instituciones internacionales está muy por debajo de su importancia y potencial. Esta insuficiente representación le ha convertido en sujeto pasivo de las decisiones en los grandes temas globales, como el cambio climático o la seguridad alimentaria, que le impactan de lleno. Solo hay un país africano miembro permanente del G-20, Sudáfrica, y la representación en instituciones como el FMI, del que son miembros 46 países africanos, es claramente inferior a la de otros continentes⁷. No obstante, parece que se ha progresado en los últimos años y quizás el nombramiento de la nigeriana Ngozi Okonjo-Iweala como directora general de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en febrero de 2021 sea un indicio. Mientras que las reivindicaciones africanas para aumentar su participación en el multilateralismo internacional empiezan a ser escuchadas, en el ámbito del multilateralismo puramente africano se observa un impulso creciente que cuenta con el decisivo apoyo internacional tanto de organizaciones multilaterales (ONU, FMI, UE) como de países como China y Estados Unidos.

Este apoyo a organismos multilaterales africanos quizás obedezca a la convicción de que los países y sociedades africanas no pueden ser meros objetos de los proyectos sino sujetos activos. Los magros resultados de la ayuda internacional en el siglo pasado, por lo menos en cuanto a fomentar el desarrollo económico de muchos países africanos, y especialmente de los más desfavorecidos, ha llevado a muchos expertos a pedir un nuevo enfoque para solucionar los problemas de África. Una nueva óptica que suponga

⁷ Africans Need More Seats at the Tables of Power Turn the G-20 into the G-21 by adding the African Union. *Foreign Policy*. 2 de febrero de 2022. Disponible en: <https://foreignpolicy.com/2022/02/07/african-union-multilaterals-more-representation-g20/>

una mayor participación de las sociedades africanas, así como la promoción de acciones e instrumentos que permitan, al menos a una parte importante de las mismas, integrarse en la realidad del siglo XXI y en el mundo global. La necesidad de fortalecer las instituciones africanas y mejorar la gobernanza de los países complementan esta nueva visión.

En lo que no se percibe tanto acuerdo es en la forma de llevar a cabo estos objetivos. Hasta ahora ha predominado la visión y las ideas económicas vigentes en las instituciones internacionales como la OMC. Como es bien sabido, el fomento del libre comercio como instrumento para la creación de una mayor riqueza y desarrollo de las naciones es la idea motriz de estas instituciones. Por este motivo, la disminución de las barreras arancelarias y de otros obstáculos al comercio internacional junto con la creación de mecanismos para la resolución de disputas comerciales y financiación de proyectos, constituyen los fundamentos sobre los que se desarrolla su acción. Crear condiciones para atraer a la inversión internacional e integrarse más en las cadenas de valor globales son algunas de las medidas propuestas junto con la creación de áreas de libre comercio.

Estas ideas aunque predominantes, también tienen algunos detractores como el economista y exministro de agricultura togolés, Kako Nubukpo, que propone un modelo de desarrollo en África basado en la economía de los comunes⁸. Este experto propugna un desarrollo africano realizado por los países africanos, que se refuerce en base a lo que denomina un «proteccionismo ilustrado». Este permitiría el desarrollo de industrias locales creadas por el sector privado en torno a materias primas autóctonas (algodón, café, cacao, etc.) en lugar de firmar acuerdos de libre comercio que, en su opinión, son asimétricos y aumentan la dependencia económica del continente (Nubukpo, 2022: 30-31). Se muestra partidario de desarrollar mecanismos de protección de los países con economías menos diversificadas para revalorizar las materias primas vitales para muchos países de África. También defiende que la apertura de mercados internacionales a los productos agrícolas contribuye a aumentar las desigualdades económicas, en favor de aquellos con capacidad de gestionar grandes explotaciones, mientras que los pequeños agricultores quedan marginados. Fomentar el desarrollo agrícola para

⁸ Término utilizado en las teorías de la premio Nobel de Economía de 2009, Elinor Ostrom, que propugna la gestión de recursos comunes por comunidades de individuos en lugar del mercado o los Estados.

garantizar el consumo local y la independencia de África en cuanto a abastecimiento le parece a este experto más prioritario que depender de la importación. En cuanto a los organismos multilaterales africanos propone que revisen sus objetivos e instrumentos y se conviertan en mecanismos para fortalecer las economías africanas desde el interior y defender los intereses de África en la arena global. Asimismo, se muestra partidario de una verdadera cooperación internacional, especialmente entre África y la UE, pero en base a un diálogo sincero que busque el bien común (Nubukpo, 2022: 68-70).

A continuación se van a mencionar los dos organismos multilaterales africanos más importantes para la promoción del desarrollo y la integración económica en África.

- *La Unión Africana (UA)* se establece en 2002 y reemplaza a la Organización para la Unidad Africana (OUA) creada en 1963. La UA tiene su sede en Adis Abeba, y en ella están reconocidos 55 países miembros. Esta institución tiene parlamento desde 2004, un banco central y un tribunal de justicia además de una fuerza de paz de 15.000 efectivos. En el ámbito económico la UA pretende fomentar la integración económica del continente y promover los intereses de África en el mundo global así como coordinar las iniciativas de los distintos bloques regionales⁹. Su estrategia, la *Agenda 2063*, aprobada el 31 de enero de 2015, pretende lograr un desarrollo sostenible e inclusivo en el continente, mediante ambiciosos proyectos como: la conexión por tren de alta velocidad de las principales ciudades de África; la creación de un mercado único aéreo y la conexión por vía aérea todas las capitales africanas; establecer una universidad virtual para la formación *online* así como la estrategia SMART para fomentar el desarrollo socioeconómico mediante las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC). A ellos se suma el lanzamiento de la *Zona de Libre Comercio Continental Africana (AfCFTA)*, por sus siglas en inglés) en 2021. A pesar de todo este dinamismo no hay que olvidar que la UA no es un organismo supranacional como la UE y los Estados no le ceden soberanía¹⁰. De ahí que

⁹ La UA reconoce ocho bloques regionales: Arab Maghreb Union (UMA); Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA); Economic Community of West African States (ECOWAS); East African Community (EAC); Southern African Development Community (SADC); Economic Community of Central African States (ECCAS); Community of Sahel–Saharan States (CEN–SAD); Intergovernmental Authority on Development (IGAD).

¹⁰ *Europa-África, entre intereses y valores* (julio/agosto de 2021). Política Exterior, N°202, pp.36-44.

tenga muchas limitaciones para llegar a acuerdos que afecten a todo el continente.

- *El Banco Africano de Desarrollo* (AfDB, por sus siglas en inglés) fundado en 1964 por 23 países con sede en Costa de Marfil. Cuenta con 81 países miembros, de los cuales 27 no son africanos¹¹, y su presidente desde 2015 es el Dr. Akinwumi A. Adesina, exministro de Agricultura de Nigeria, cuya labor al frente del AfDB ha sido reconocida a nivel internacional. El AfDB es el principal proveedor de fondos para el desarrollo en África y, según fuentes de la propia organización, en octubre de 2019 alcanzó una cifra récord de fondos, 93.000 M de USD. Uno de sus objetivos es el apoyo al sector privado y a proyectos de desarrollo sostenible en África junto con la lucha contra la corrupción. Asimismo, para hacer frente a los efectos económicos de la pandemia del Covid-19 puso a disposición de los países africanos 10.000 M de USD.
- *Otras organizaciones económicas:* A las instituciones mencionadas anteriormente junto con los bloques regionales reconocidos por la UA se suman otras cuatro de carácter más subregional: la Comunidad Económica y Monetaria de África Central (CEMAC)¹², la Unión Aduanera de África del Sur (SACU, por sus siglas en inglés)¹³, la Unión Aduanera y Económica de África Central, (UDEAC, por sus siglas en francés)¹⁴ y la Unión Económica y Monetaria de África Occidental (UEMOA). Esta última está integrada por ocho países¹⁵ que, además de tener un arancel común desde el año 2000, comparten el franco CFA¹⁶ con la CEMAC. Francia aceptó en 2019 reformas en la gestión del franco CFA y en 2021 comenzó la transferencia progresiva de los fondos de reserva africanos hacia el Banco Central de los Estados Africanos Occidentales. Hay planes para sustituir esta moneda y crear el Eco aunque no antes de 2027 y con reservas.

¹¹ Los 54 países africanos integrados en el AfDB han adoptado las normas internacionales de información financiera.

¹² Camerún, República Centroafricana, Chad, Congo, Guinea Ecuatorial y Gabón.

¹³ Botsuana, Esuatini, Lesoto, Namibia y Sudáfrica.

¹⁴ Camerún, Gabón, Congo, Guinea Ecuatorial, República Centroafricana y Chad.

¹⁵ Benín, Burkina Faso, Costa de Marfil, Guinea Bisáu, Mali, Níger, Senegal y Togo.

¹⁶ Es la moneda común de estos ocho países y de otros seis de África Central (monedas distintas pero intercambiables). En 1945 tenía una paridad fija con el franco francés y desde 1999 tiene una paridad fija con el euro. Los bancos centrales de los países africanos tienen la obligación de depositar el 50% de sus reservas en el Banco Central de Francia. Para muchos es un instrumento de poscolonialismo, para otros ha sido garantía de estabilidad económica y monetaria.

Un continente, cinco subregiones y economías diversas

A continuación se va a resumir las principales características económicas de las cinco subregiones que reconoce la ONU.

África del Norte

Incluye seis países¹⁷, Argelia, Egipto, Libia, Marruecos, Sudán y Túnez.

Esta subregión es la más extensa y en ella se encuentran tres de los cinco países más grandes de África: Argelia (1), Sudán (3) y Libia (4). Se trata de un espacio muy heterogéneo tanto desde el punto de vista cultural como económico. De los países que la integran, Sudán es el único que no forma parte del área mediterránea y los países del Magreb (Argelia, Libia, Marruecos y Túnez) tienen entre sí mayores vínculos culturales y sociales, aunque no han conseguido avanzar en su integración económica por problemas políticos. En cuanto a Egipto y Sudán, a pesar de sus diferentes estructuras económicas, están más vinculados entre sí y a Oriente Próximo que al Magreb. Desde un punto de vista de desarrollo humano, los países mediterráneos tienen los niveles de desarrollo más altos del continente. La UNDP¹⁸ considera que cuatro de ellos tienen un nivel alto de desarrollo humano, mientras que Marruecos y Sudán tienen respectivamente un nivel medio y bajo.

Las economías de estos países están bastante diversificadas, con la excepción de Libia y Sudán, y poseen una industria nacional y un sector servicios que es clave para sus economías. El desarrollo industrial ha sido uno de los principales objetivos de Marruecos, Egipto y Túnez a lo largo de este siglo XXI, con la puesta en marcha de zonas industriales para atraer la inversión y el *know how* de empresas extranjeras. Los dos primeros países han conseguido avanzar en ese objetivo, sobre todo en el caso de Marruecos, que ha desarrollado principalmente el sector de automoción y el de logística y transporte. Túnez

¹⁷ Reconocidos por la ONU que no incluye al Sáhara Occidental en ninguna subregión y que queda fuera de este análisis. Sudán está incluido en esta subregión pero en los análisis del resto del capítulo queda incluido dentro de África Subsahariana.

¹⁸ Posición alcanzada por los países de esta subregión entre 181 países: Argelia (91), Egipto (97), Túnez (97), Libia (104) Marruecos (123) y Sudán (172) según el *Human Development Report 2022* publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP, por sus siglas en inglés). Disponible en: <https://hdr.undp.org/content/human-development-report-2021-22>.

todavía se enfrenta a una gran inestabilidad política y económica que frena a los inversores internacionales. El Banco Mundial sitúa a los países del norte de África en la siguiente posición en el ranking *Doing Business 2020*¹⁹: Marruecos (53), Túnez (78), Egipto (114), Argelia (157), Sudán (171) y Libia (186).

En cuanto a dotación de recursos naturales, en esta subregión hay dos grandes productores y exportadores de gas y petróleo, Argelia y Libia. Egipto y Sudán también exportan petróleo pero en menor cantidad. Otros recursos naturales minerales importantes son el oro en Sudán y los fosfatos en Marruecos. Por otra parte, los que tienen mayor dotación de recursos acuíferos de superficie son Egipto y Sudán que albergan al mayor río de África, el Nilo, y en menor medida Marruecos. Todos los países de esta subregión son grandes importadores de alimentos, principalmente cereales, a pesar de que la actividad agrícola es muy importante por su contribución al PIB. En el caso de Egipto, Sudán y Argelia se encuentran entre los primeros importadores mundiales de cereales, de ahí que la guerra entre Rusia y Ucrania haya tenido un efecto importante tanto en la seguridad alimentaria como en la inflación de estos países.

El turismo es una actividad económica vital para las economías de Egipto, Túnez y Marruecos, países en los que representaba el 15%, el 12% y el 10% del PIB respectivamente antes de la pandemia del Covid-19. Aunque la actividad turística se ha recuperado en 2022, la inestabilidad económica internacional hace difícil prever si a medio plazo volverá a niveles prepandemia. El turismo emplea directamente a más de tres millones de personas en Egipto y alrededor de medio millón en Marruecos y en Túnez, además de crear muchos empleos indirectos. En los tres países restantes, el turismo no tiene apenas importancia como fuente de ingresos, no obstante, el desarrollo de esta actividad figura siempre en los planes económicos de todos ellos. Por ejemplo, Argelia parece decidida a explotar su enorme potencial como destino turístico, algo que no ha estado entre las prioridades de sus dirigentes hasta 2021 cuando se lanzó el plan *Destination Algérie*. Su objetivo es desarrollar la industria turística y recibir cinco millones de turistas en el año 2025, además de fomentar el turismo nacional. También Libia y Sudán desean desarrollar este sector, aunque no parece que sea posible a medio plazo dadas sus respectivas situaciones políticas.

¹⁹ Elaborado por el Banco Mundial, analiza la facilidad para hacer negocios en 190 países. Disponible en: <https://archive.doingbusiness.org/en/rankings>.

En todos los países salvo Libia, las remesas de emigrantes aportan al PIB cantidades nada desdeñables, especialmente en el caso de Egipto y Marruecos, que ocupan los dos primeros puestos como países emisores de migrantes en el continente africano²⁰. Les siguen Sudán y Argelia en los puestos cuarto y sexto respectivamente y, en menor medida, Túnez en el decimosexto lugar. El mismo informe destaca que en 2020 había registrados 11 M de migrantes africanos procedentes de esta subregión viviendo en Europa, la mayoría de los cuales eran magrebíes. El número de migrantes oriundos de esta subregión se incrementó en un 43% entre 2010 y 2020. Es importante destacar el caso de Libia que tradicionalmente ha sido un país receptor de migrantes africanos, sobre todo egipcios, y de Egipto, que empieza a ser un destino de la migración intraafricana. Los países del Magreb son también destino de migrantes subsaharianos en tránsito, muchos de los cuales pasan años residiendo de forma irregular en sus territorios.

Por otra parte, esta subregión es una de las principales receptoras de inversión directa extranjera (IDE) en el continente africano y, aunque de forma un tanto irregular, los flujos de IDE se han cuatriplicado entre 2000 y 2021, alcanzando su cifra más alta, 13.841 M de USD en 2016. A partir de ese año, la IDE empezó a caer y se ha recuperado en 2021 según la UNTACD pero lejos de su máximo quedando en 9.335 M de USD. La IDE en esta subregión se concentra en Egipto, que es receptor de un 50-60% de las inversiones, seguido a bastante distancia por Marruecos, que es el mayor receptor de IDE del Magreb. La inestabilidad social y política junto con algunos conflictos armados, como es el caso de Libia y Sudán, afectan tanto a la recepción de IDE como a los planes de desarrollo económico incluso de los países vecinos más estables políticamente.

El país con mejores previsiones de crecimiento económico según el FMI es Egipto tanto para 2023 (4%) como para 2028 (5%), si bien en 2022 solo creció un 2,5%. Egipto es la economía con mayor PIB del norte de África en la actualidad y será una de las 15 mayores economías del mundo en 2050²¹, le sigue Argelia que es la primera economía

²⁰ *African Migration Trends to Watch in 2022*. African Center For Strategic Studies. Disponible en: <https://africacenter.org/spotlight/african-migration-trends-to-watch-in-2022/>. El informe se basa en los datos proporcionados por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas (UNDESA, por sus siglas en inglés).

²¹ *The Long View How will the global economic order change by 2050?* Price Waterhouse, 2017. Disponible en: <https://www.pwc.com/gx/en/world-2050/assets/pwc-world-in-2050-summary-report-feb-2017.pdf>

del Magreb. Libia es el país con mayor PIB per cápita de esta subregión (6.370 USD) seguido por Argelia (4.060 USD)²² ambos países están considerados de renta media-alta según el Banco Mundial y el resto pertenece a la categoría de renta media-baja.

Por su parte, las previsiones del FMI para los países del Magreb Central -Argelia, Marruecos y Túnez- auguran un crecimiento del 2,6%, 3% y 1,3% en 2023 y del 1,8%, 2,6% y 3,4% en 2028 respectivamente. Este ritmo de crecimiento no parece lo suficientemente fuerte como para impulsar el desarrollo económico y el empleo, especialmente de las jóvenes generaciones.

África del Sur

Incluye cinco países: Namibia, Botsuana, Sudáfrica, Lesoto y Esuatini (Suazilandia).

Los países de esta subregión están bastante integrados económicamente en torno a Sudáfrica que es la tercera mayor economía de África. Este país es el más extenso y poblado, mientras que ninguno de los cuatro restantes alcanza los tres millones de habitantes y dos de ellos tienen muy poca extensión. Con la excepción de Esuatini, el resto tiene regímenes democráticos y todos son de mayoría cristiana. El nivel de desarrollo según UNDP (2022) es alto en Sudáfrica (109), medio en Botsuana (117), Namibia (139) y Esuatini (144) y bajo en Lesoto (168).

El desarrollo industrial y financiero de Sudáfrica ejerce de polo de atracción y dinamismo para toda la subregión y otros países limítrofes. En cuanto a recursos naturales, existe una diversidad de ecosistemas con sabanas, desiertos, mesetas y zonas de clima de tipo mediterráneo y subtropical. Muchos ríos bañan esta subregión y de ellos destaca el río Orange, el sexto más largo de África. La agricultura y agroindustria son dos actividades económicas de gran importancia junto con la pesca en Namibia y Sudáfrica, únicos países costeros. La minería es una actividad fundamental para la exportación y las expectativas son buenas porque tienen grandes reservas de manganeso, platino, níquel y titanio. Destacan la extracción de oro, platino, cromo y manganeso (Sudáfrica); zinc (Namibia) y diamantes (Namibia, Sudáfrica y Botsuana). El turismo es otra de las actividades económicas importantes para Sudáfrica, uno de los principales destinos

²² Ambos datos se refieren a 2020.

internacionales de larga distancia, mientras que para otros países de esta subregión es vital para sus economías. El turismo aportó en torno al 14,7% del PIB de Namibia y supuso el 15,4 % del empleo en 2019. En el caso de Botsuana, en el mismo año el turismo representó el 13,1% del PIB y el 9,8% del empleo²³.

Las economías de esta subregión tienen un nivel de renta medio-alto en el caso de Sudáfrica, Namibia y Botsuana, mientras que Lesoto y Esuatini tienen un nivel de renta bajo, según el Banco Mundial. Botsuana es el país con mayor PIB per cápita (7.750 USD) seguido de Sudáfrica (5.720 USD) y Namibia (5.250 USD). La relativa buena evolución de la economía junto con la demografía hace que esta subregión no sea uno de los grandes emisores de migrantes del continente y solo Sudáfrica figure en el puesto 15 según el African Center For Strategic Studies (2021). Este organismo cifra en menos de un millón los migrantes procedentes de Sudáfrica en 2020 y señala que su destino es en su mayoría Oceanía. Asimismo, señala que algunas ciudades sudafricanas son un polo de atracción creciente para migrantes de otros países de esta subregión y de África del Este.

Las posiciones que ocupan en el ranking del *Doing Business* 2020 son las siguientes: Sudáfrica (84), Botsuana (87), Namibia (104), Esuatini (121) y Lesoto (122). En cuanto al nivel de IDE, es mucho menor que el recibido por África del Norte y tiene como gran receptor a Sudáfrica. La mayor cifra de IDE se registró en 2021, 40.000 M de USD según la UNCTAD, hasta ese año la mayor cifra registrada fue en 2008 con 9.209 M de USD. El país con mejores previsiones de crecimiento económico según el FMI es Botsuana, tanto para 2023 (3,7%) como para 2028 (4%), aunque por debajo del crecimiento de 2022 (6,4%). También Sudáfrica crecerá un 3,1% en 2023 y un 4,6% en 2028. Las perspectivas de crecimiento económico son positivas para el resto de los países en torno al 3% en 2023, y un poco más débiles en 2028.

África del Este

Incluye 18 países: Burundi, las Comoras, Eritrea, Etiopía, Kenia, Madagascar, Malawi, Isla Mauricio, Mozambique, Ruanda, las Seychelles, Somalia, Sudán del Sur, Tanzania, Uganda, Yibuti, Zambia y Zimbabue.

²³ 2022 Annual Research: Key Highlights. World Travel and Tourism Council (WTTC). Disponible en: https://wtc.org/DesktopModules/MVC/FactSheets/pdf/704/168_20220613165202_Namibia2022_.pdf

Los países de esta subregión son muy heterogéneos, tanto en su desarrollo económico y estabilidad política, como geográficamente. Aquí se encuentran algunas de las democracias más estables de África: Tanzania, Kenia, Isla Mauricio, las Seychelles y Zambia. La estabilidad política es mucho más precaria en otros países envueltos en conflictos armados de mayor o menor intensidad, o que todavía no han alcanzado una estabilidad política, como es el caso de Somalia, Sudán del Sur, Etiopía, Zimbabue, Eritrea o Burundi²⁴. En esta subregión se encuentra, el Cuerno de África, la parte más oriental del continente²⁵, con posición estratégica entre el mar Rojo y mar Índico a través del Golfo de Adén, obligado paso de mercancías hacia el Canal de Suez y el Mediterráneo. Desde hace cinco años una gran crisis humanitaria por la persistente sequía golpea a algunos países de la zona como Somalia y Etiopía. El desarrollo humano de esta subregión también es dispar, según la UNDP (2022) las Seychelles tienen un desarrollo humano alto, Zimbabue, Kenia, Zambia y Comoras un nivel medio y el resto un nivel bajo²⁶.

A nivel geográfico, esta subregión contiene archipiélagos, países con costas en el océano Índico y en el mar Rojo, la región de los grandes lagos y el río Zambeze, uno de los cuatro ríos más importantes de África así como ocho países sin litoral. En su territorio conviven países muy pequeños como las islas Seychelles, las islas Comoras, Yibuti, Ruanda y Burundi, con otros de tamaño un poco mayor que España, como Kenia y la isla de Madagascar. Los más extensos Etiopía y Tanzania duplican el tamaño de nuestro país. La demografía es también diversa y en esta subregión se encuentran algunos de los diez países más poblados de África como Etiopía (2), con 120 M de habitantes, Tanzania (6), Kenia (7) y Uganda (8). Los habitantes de estos cuatro países se estimaban en 281 M en 2021, aproximadamente el 62% de la población de esta subregión. En cuanto a migración, el African Center For Strategic Studies (2022) destaca cuatro países que figuran entre los mayores emisores del continente: Sudán del Sur (3) con más de 2,5 M de migrantes, Somalia (5) con 2 M, Zimbabue (11) con 1,2 M y Etiopía (14) con

²⁴ Estos países figuran entre los veinte primeros en el Índice de Estados Frágiles de 2022 que analiza a 179 países del mundo. *Fragile States Index. Annual Report 2022*. Fund for Peace. Disponible en: <https://fragilestatesindex.org/2022/07/13/fragile-states-index-2022-annual-report/>.

²⁵ En su acepción más estricta incluye a Somalia, Etiopía, Eritrea y Yibuti.

²⁶ Sudán del Sur en el puesto 191, Burundi (187) y Mozambique (185), son los países peor situados de esta subregión en una clasificación que incluye 191 países.

946.129. Este organismo indica que la península Arábiga y otros países africanos son el destino principal de estos migrantes.

En cuanto a sectores económicos, el sector primario domina: ganadería, agricultura (incluida la producción industrial de café, flores y tabaco), pesca y minería. Destaca la extracción de cobre y cobalto en Zambia; titanio en Kenia, Madagascar y Mozambique y litio en Zimbabue. Sudán del Sur es también productor de petróleo y aunque no es de los mayores exportadores mundiales representa más del 80% de sus exportaciones.

La mayor economía en cuanto a PIB es Etiopía (399.850 M USD) seguida por Kenia (342.000 M USD) y Uganda (145.250 M USD) según el FMI (2023). En PIB per cápita, las Seychelles con 19.540 USD obtienen el mejor resultado y es el único país de renta alta en África. Kenia ocupa el segundo puesto en PIB per cápita (2.270 USD) y se considera un país de renta media-baja. Su mayor desarrollo industrial y su posicionamiento como *hub* logístico y de transporte le convierten en el motor económico de esta subregión. También es el país mejor situado y el segundo de África en el ranking del *Doing Business* (2020) en el puesto 56, seguido a mucha distancia por las Seychelles (100), Yibuti (112) y Uganda (116).

África Central

Incluye a nueve países: Angola, Chad, Camerún, Congo, Gabón, Guinea Ecuatorial, República Centroafricana, República Democrática del Congo (RDC) y Santo Tomé y Príncipe.

La mayoría de los países de esta subregión, con la excepción de Chad y la RDC, son países litorales bañados por el océano Atlántico que conforman el área del golfo de Guinea junto con algunos países de África del Este. En cuanto a extensión la RDC es el segundo país más grande de África y el cuarto más poblado (84 M). Chad es el quinto país de África en extensión y Angola el séptimo. Estos países tienen una población de 16 M y 31 M respectivamente. Los países restantes son pequeños en extensión y población. La RDC figura en la lista del African Center For Strategic Studies (2021) como origen de 1,8 M de migrantes en 2020, séptimo lugar en África, la mayoría de ellos reside en Europa. En cuanto al nivel de desarrollo humano según la UNDP (2022) la mayoría de los países tiene un nivel de desarrollo humano bajo salvo Angola, Guinea Ecuatorial,

Camerún y Congo que tienen un nivel medio, y Gabón que tiene un nivel alto. Algunos de los países de la subregión están entre los más frágiles del continente y del mundo según el *índice de estados frágiles 2023*: RDC (4), República Centroafricana (8) y Chad (9).

El río Congo, el segundo más largo de África y el segundo más caudaloso del mundo, baña esta subregión y pasa por diez países regando la selva tropical, el pulmón del continente, y conteniendo el 13% de las reservas hídricas del planeta. Este río garantiza la actividad agrícola y ganadera de las zonas de su cuenca. Otro de los principales recursos de la región es el petróleo, que es la principal fuente de ingresos de Angola, duodécimo exportador mundial en 2021 y el segundo productor de África. Otros países exportadores aunque menos relevantes a nivel mundial son: Gabón (24), Guinea Ecuatorial (26), Chad (31), Camerún (32) y RDC (43). El gas natural es un recurso abundante en la región, Angola posee las mayores reservas de la subregión aunque está poco desarrollada su explotación al igual que ocurre en Camerún. La exportación de gas es importante en Congo y Guinea Ecuatorial. El turismo, y en concreto el ecoturismo, tiene mucho potencial en esta subregión pero está muy poco desarrollado y solo Camerún y la Isla de Santo Tomé y Príncipe tienen planes de desarrollo turístico.

La mayor economía en cuanto a PIB es Angola (265.630 M USD) seguida por la RDC (147.350 M USD) según el FMI (2023). En PIB per cápita, Guinea Ecuatorial (9780 USD) y Gabón (9270 USD) ocupan las mejores posiciones y son considerados países de renta media-alta por el Banco Mundial (2020). Ambos países se caracterizan por su pequeña extensión y población. Angola se considera país de renta media- baja junto con Congo y Camerún. El resto de los países está clasificado como de renta baja y ninguno alcanza los 700 USD per cápita. Todos los países ocupan unas posiciones bajas en la clasificación del *Doing Business* (2020) y los mejor situados son Camerún (167) y Gabón (169). Este factor, junto con la inestabilidad política, sin duda contribuye al bajo nivel de IDE y que esta se destine a la explotación de hidrocarburos. A pesar de que el franco CFA es la moneda común de seis países, que además es intercambiable con el franco CFA de ocho países de África Occidental, el comercio entre ambas subregiones no llega al 9% del comercio total y el subregional se estima en el 6%.

Angola es el mayor receptor de IDE aunque después de alcanzar un máximo en 2015 (10.000 M USD) ha habido grandes desinversiones en los años posteriores incluido 2021.

Congo es otro de los receptores de IDE desde 2012 y alcanzó su máximo en 2017 (4.417 M USD) seguido por la RDC y Gabón. Las previsiones de crecimiento económico según el FMI (2023) son positivas para todos los países de esta zona, quizás por su vinculación con la exportación de petróleo, con la excepción de Guinea Ecuatorial, cuyo PIB disminuirá un 1,8% en 2023 y un 0,8% en 2028. El país con mayor crecimiento económico será la RDC tanto en 2023 (6,3%) como en 2028 (6,5%). Las previsiones para Angola, Camerún y Chad señalan un crecimiento del 3,5%, 4,3% y 3,5% en 2023 y del 4,2%, 4,7% y 3,7% en 2028 respectivamente.

África Occidental

Comprende 16 países: Benín, Burkina Faso, Cabo Verde, Costa de Marfil, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea Bisáu, Liberia, Mauritania, Mali, Níger, Nigeria, Senegal, Sierra Leona y Togo.

En esta subregión hay cuatro países de gran extensión Níger, Mali, Mauritania y Nigeria. Mauritania tiene muy poca población (4,6 M) mientras que las poblaciones de Mali (22 M) y Níger (25 M) son mayores aunque muy lejos de Nigeria que alberga al 16% de la población africana (216 M). Los países restantes son pequeños con gran densidad de población como Ghana (33 M), Costa de Marfil (27M), Burkina Faso (22 M) y Senegal (17 M). En esta subregión la inestabilidad política y otras vulnerabilidades hacen que algunos países estén en puestos altos en el *índice de estados frágiles 2023*: Mali (13), Guinea (14), Nigeria (15), Burkina Faso (21) y Níger (24).

La mayoría de los países tienen litoral en el océano Atlántico, con la excepción de Mali y Nigeria, y conforman el golfo de Guinea junto con algunos países de África Central. Una de las riquezas de esta zona son sus recursos pesqueros cuya explotación y conservación son vitales para la economía y la seguridad alimentaria. No obstante, la importancia de esta zona reside en que “dos tercios de la producción africana de petróleo ocurre en esta zona que además posee el 4,5% de las reservas mundiales probadas de petróleo y el 2,7% de las reservas de gas natural”²⁷. Además desde ella se gestiona el 25% del tráfico marítimo de África y el 8% de los hidrocarburos consumidos en el mundo

²⁷ Ahrens-Teixeira, C. y Nogueira-Pinto, J. (marzo 2022). *Maritime piracy in the Gulf of Guinea*. Geopolitical Intelligence Services Report. Disponible en: <https://www.gisreportsonline.com/r/piracy-gulf-guinea/>.

y es un punto clave para el abastecimiento de la UE y de Estados Unidos. A esto se suma que los yacimientos en altamar tanto de gas como de petróleo, en la línea de costa que va de Mauritania a Guinea-Bissau, están todavía por explotar y suscitan el interés de los actores económicos internacionales. Un proyecto importante en la región es la construcción de un oleoducto entre Níger y Benín. Nigeria es la potencia económica de la subregión y es un gran productor de hidrocarburos. Primer exportador de gas licuado del continente posee las mayores reservas de gas natural del mundo. La exportación de gas licuado es importante para la economía de Senegal y lo será en el futuro cuando funcione el yacimiento en altamar de la Grand Tortue Ahmeyin en colaboración con Mauritania. La necesidad de integrar el tráfico portuario de estos países es vital tanto para el impulso de un comercio internacional seguro y como fuente de ingresos por los servicios asociados al mismo.

Uno de los problemas de esta subregión es que alberga a diez los países más afectados por el cambio climático del mundo. Los fenómenos meteorológicos extremos son frecuentes y están causando fuertes migraciones en Nigeria, Benín y Níger. Según el African Center For Strategic Studies (2021), Nigeria (8), Burkina Faso (9), Mali (10) se encuentran entre los primeros diez emisores de emigrantes registrados del continente, unos 4,5 M. La mayoría de ellos tiene a la UE como destino y en menor medida los Estados Unidos.

En cuanto a facilidad para hacer negocios, Togo (97), Costa de Marfil (110) y Ghana (118) ocuparon los primeros puestos de la subregión en el ránking del *Doing Business* (2020). Las previsiones de crecimiento económico según el FMI (2023) son las más positivas del continente. Destacan Senegal, Níger, Costa de Marfil y Guinea cuyo PIB crecerá en 2023 un 8,3%, 6,1%, 6,2% y 5,6% respectivamente. Asimismo, se prevé un crecimiento del 6,5%, 6%, 6% y 5% para 2028. A pesar de que existe una unión económica y monetaria entre ocho países de esta región, los intercambios entre ellos no llegan al 11% del comercio total debido a la falta de diversificación de las exportaciones y la baja industrialización. Gabón es el país que ha dado los mayores pasos para diversificar su economía hacia el turismo y el sector financiero (Augé, 2021).

Economías líderes en África ¿Existen los leones africanos?

A pesar de que África entraba en el siglo XXI con bajas expectativas económicas, en la segunda década del siglo esta percepción comenzó a cambiar. La consultora Mckinsey publicó en 2010 un informe²⁸ que analizaba las fuentes de crecimiento económico y sostenía que había signos esperanzadores para las economías africanas. Su tesis se apoyaba en que la economía del continente había crecido a una tasa promedio del 4,9% entre 2000 y 2008 y su PIB conjunto era similar en ese periodo al de Brasil o Rusia. Señalaba cuatro sectores como fuentes de crecimiento: bienes de consumo, infraestructuras, agricultura y materias primas. Además destacaba que África posee el 60% de las tierras baldías cultivables del mundo, se puede beneficiar de la demanda mundial de materias primas y tiene una población urbana en expansión. En una línea similar, (Leke et al, 2018) afirman que África será el continente del siglo XXI y animan a las empresas a entender la diversidad de un continente que posee más de 400 empresas con ingresos superiores a mil millones de USD y una capacidad de consumo estimada en 1.400 MM de USD con expectativas de aumentar a 6.700 MM en 2030. A ello se suma que su abundante mano de obra, joven y urbana, es un nicho apto para implantar las nuevas tecnologías.

En este contexto, la crisis originada por la pandemia del Covid-19, vino a atenuar las buenas expectativas económicas sobre el continente. Así, el Banco Mundial²⁹ estima que las pérdidas causadas por la pandemia en términos de producción se sitúan entre los 37.000 y los 79.000 M de USD. A esto se suma el aumento de la inseguridad alimentaria y la disminución de los ingresos por turismo, inversiones y fondos de ayuda al desarrollo procedentes de países industrializados también afectados por la crisis. Cuando parecía que se consolidaría la recuperación en 2022, la guerra en Ucrania tuvo un impacto en los precios de los alimentos básicos y la energía que dispararon la inflación. El encarecimiento de algunas materias primas beneficia a los exportadores de hidrocarburos pero perjudica a los importadores y a los agricultores. La necesidad de aumentar los tipos de interés para contener la inflación tiene un efecto negativo en la

²⁸ *Lions on the Move: The Progress and Potential of African Economies* (2010). Mckinsey. Disponible en: <https://www.mckinsey.com/featured-insights/middle-east-and-africa/lions-on-the-move>.

²⁹ *The African Continental Free Trade Area. Economic and Distributional Effects*. Banco Mundial (2020). Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/ef1aa41f-60de-5bd2-a63e-75f2c3ff0f43/content>

actividad económica y el consumo interno. El último informe de prospección de la ONU³⁰ confirma una ralentización del crecimiento en el continente para 2023, especialmente en las subregiones Norte y Occidental, y avisa del riesgo que supone el aumento en el coste de la financiación externa para los países endeudados. Solo la minería y los hidrocarburos sostienen el crecimiento de algunas economías africanas. Por otra parte, aumenta la inseguridad alimentaria y la desnutrición, principalmente en las subregiones Central y Occidental donde alcanzarán el mayor nivel de la última década.

A pesar de las previsiones de crecimiento moderado a corto y medio plazo y de que las buenas perspectivas sobre algunas economías no terminan de materializarse, cabe preguntarse si los países antaño considerados «leones» siguen siendo candidatos a ser los motores de crecimiento del continente. En la Tabla 2 se comparan datos relativos a las mayores economías africanas que son en la actualidad Egipto, Nigeria y Argelia. Si se cumplen las previsiones de la consultora Price Waterhouse³¹, Nigeria, que en 2016 se situaba en el puesto 22 de las economías mundiales, se situará en el decimosexto puesto en 2050 y será la primera economía de África y una de las tres con mayor crecimiento del mundo. Egipto ocupará el puesto 15 y Sudáfrica el 25 entre las economías con mayor PIB del mundo.

³⁰ *World Economic Situation and Prospects*, (25 de enero de 2023, actualizado en mayo de 2023. United Nations Department of Economic and Social Affairs (DESA), p.19. Disponible en: <https://www.un.org/development/desa/dpad/publication/world-economic-situation-and-prospects-as-of-mid-2023/>

³¹ Signé, L. (2020). *Unlocking Africa's Business Potential*. Brookings Institution Press, (28 de abril). Disponible en: <https://www.pwc.com/gx/en/world-2050/assets/pwc-world-in-2050-summary-report-feb-2017.pdf>

Tabla 2. Datos mayores economías africanas

	PIB Nominal ppp 2022*(M USD)	PIB per cápita	Nivel renta* *	Nivel dlo. ***	DB 20	IDH	Var. % PIB 23	Var. % PIB 28
Egipto	1.700M	2.800	M/B	Alto	114	97	4	5
Nigeria	1.370M	2.280	M/B	Bajo	131	163	3,2	3
Sudáfrica	990.030	5.720	M/A	Alto	84	109	3,1	4,6
Argelia	690.970	4.060	M/A	Alto	157	91	2,6	1,8
Etiopía	399.850	1.480	B	Bajo	159	175	6,1	7
Marruecos	387.230	3.090	M/B	Medio	53	123	3	2,6
Kenia	342.000	2.270	M/B	Medio	56	152	5,3	5,5
Angola	265.630	3.200	M/B	Medio	177	148	3,5	4,2
Ghana	229.470	2.020	M/B	Medio	118	133	1,5	5
Sudán	214.160	1.560	M/B	Bajo	171	172	1,2	3
Costa de Marfil	204.120	2.265	M/B	Medio	110	159	6,2	6

Fuentes: (*) FMI (**) Banco Mundial, (***) PNUD, IDH (índice de desarrollo humano, 191 países) M/B= medio/bajo, M/A= medio/alto, DB (índice Doing Business, 190 países); Var. % PIB previsiones FMI 2023.

Nigeria a pesar de su crecimiento económico y de sus buenas previsiones a largo plazo, tiene un nivel de desarrollo humano bajo y es un Estado frágil debido a conflictos interétnicos y al terrorismo. A pesar de sus enormes recursos en hidrocarburos, que acaparan la mayoría de las IDE, el país no ha sido capaz ni de crear un sector manufacturero fuerte que proporcione empleo a su ingente población ni de aumentar la productividad de su agricultura. Esta situación le genera una dependencia absoluta de las importaciones que se materializa en altas tasas de desempleo y condena al 70% de su población a la pobreza y a una esperanza de vida de 53 años. El nuevo gobierno elegido democráticamente en febrero de 2023 quizás sea capaz de pilotar la transformación productiva que necesita el país. En cuanto a su capacidad para ser un motor de desarrollo y cooperación económica en África Occidental, es dudosa en el momento actual a pesar de su predominio económico en esta subregión. Este bloque regional está poco integrado debido a la insuficiente diversificación de las economías

que lo integran. Quizás el futuro desarrollo del sector servicios, especialmente en el campo de la logística y el transporte, pueda crear sinergias entre algunos países.

Por su parte, Egipto tiene una economía diversificada e integrada en las cadenas globales de valor principalmente por los acuerdos de libre comercio con la UE y con Estados Unidos. A ellos se suman sus relaciones económicas con Israel, los países del Golfo y China. El canal de Suez³², que ha ampliado y en el que ha establecido zonas industriales, es un punto fuerte para atraer IDE. Los puntos más débiles son, su elevada deuda externa, su necesidad de mejorar el clima de negocios y su dependencia del sector agrícola (12% del PIB en 2020) así como la problemática derivada de los recursos hídricos compartidos con Sudán y Etiopía. Su capacidad para ser el motor económico en África del Norte se ve limitada por su complicada vecindad y por la forma en la que se resuelvan finalmente estos conflictos tanto en Libia como en Sudán. Quizás para Egipto sea más fácil integrar su economía con los países de África Subsahariana que con los de su subregión competidores en muchas áreas.

En cuanto a Sudáfrica, el país con mayor renta per cápita de la Tabla 2, es una democracia estable con un alto nivel de desarrollo y una economía diversificada en la que el sector servicios representa el 69% del PIB. A pesar de los problemas que está atravesando por los fallos en sus infraestructuras eléctricas, que debilitan su crecimiento económico en la actualidad, es el mejor candidato a ser un motor para generar prosperidad en África del Sur y en otros países vecinos. Sudáfrica es la economía dominante en su subregión, la más integrada de África, y sus vecinos, Namibia que tiene una economía diversificada y Botsuana, que es pequeño mercado con planes de diversificación económica y buena gobernanza, tienen buenas perspectivas de crecimiento.

Otros países con potencial son Kenia que aunque, pendiente de diversificar su economía³³, posee una industria y un sector servicios en desarrollo que suponen el 16% y el 50% del PIB respectivamente. Este país es el núcleo comercial de la región de África del Este y tiene firmados acuerdos comerciales con muchos países. En la actualidad está negociando un partenariado con la UE. Con una complicada vecindad al norte y al este,

³² Los ingresos se estiman en 6.400 M de USD (2021) según los datos recogidos en la ficha país Egipto 2022 del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

³³ Recogida en la estrategia Visión 2030 (<https://vision2030.go.ke/>).

otros países vecinos como Uganda y Tanzania ofrecen mejores perspectivas de cooperación. Si finalmente se construye el polémico oleoducto entre Tanzania y Uganda aumentará la integración económica entre estos tres países.

Para concluir este apartado hay que mencionar a las economías del Magreb. Argelia es la potencia económica de esta área y tiene el nivel de desarrollo humano más alto de la misma según UNDP. Su excesiva dependencia del sector energético y el insuficiente progreso en los planes para modernizar su industria y su sector servicios han estancado su crecimiento. Un hecho relevante es la construcción del puerto de Hamdania, cuya conclusión se prevé para 2025, y que pretende ser el segundo puerto de contenedores de África. Esto podría ser un aliciente para la cooperación económica con Egipto y Túnez en el Mediterráneo y con la UE. La imposibilidad actual de cooperación con Marruecos y sus problemáticas fronteras subsaharianas hace que la integración en la economía global vía cooperación económica con la UE y China sean las opciones más viables. En cuanto a Marruecos, que es un caso de éxito en diversificación económica gracias a sus acuerdos con la UE y Estados Unidos, quizás pueda impulsar la cooperación económica con algunos países de África Occidental solo o apoyado en sus acuerdos con Israel y los países del Golfo.

Por último, hay que señalar que si el AfCFTA se hace realidad y se crea un mercado africano unificado con un potencial de consumo de 6.700 MM de USD en 2030 y 16.120 MM de USD en 2050, sin duda aumentará la IDE y el empleo cualificado. Los sectores que se van a beneficiar más son la automoción, el agroalimentario, el farmacéutico y el de transportes y logística según el WEF (2023)³⁴. Esta organización estima que las exportaciones entre países africanos aumentarán un 109% y fuera del continente un 32% para 2035. Además según la previsión del Banco Mundial, 30 M de personas dejarán de estar en situación de extrema pobreza y la renta del continente aumentará un 7% (unos 450.000 M de USD) hasta 2035.

³⁴ AfDB: *A New Era for Global Business and Investment in Africa* (enero de 2023). World Economic Forum (WEF).

Actores económicos internacionales en un panorama geopolítico líquido

El tradicional predominio económico de Europa sobre el continente africano se ve amenazado y las últimas crisis internacionales, la pandemia del Covid-19 y la guerra de Ucrania, no han hecho sino acelerar esta tendencia. Además de la influencia ejercida por Estados Unidos, existe una influencia económica creciente de países emergentes, principalmente China, pero también Turquía e India entre otros. Los que podrían considerarse nuevos actores desde la óptica europea, no son tan nuevos desde una perspectiva temporal, como es el caso de China, que lleva décadas operando en África. Estos nuevos actores tratan de sacar el máximo partido a las oportunidades económicas que ofrece el continente, a la vez que aprovechan una mayor apertura de los países africanos a las oportunidades que ofrece la globalización. Otros actores que pueden ampliar su influencia económica, al menos en algunas subregiones son Israel y los países del Golfo no en solitario sino bajo la forma de alianzas con algunos países africanos.

La UE ¿un boxeador desorientado en el cuadrilátero africano?

La UE como bloque es el primer socio comercial de África y el primer donante, inversor y receptor de las migraciones extracontinentales. El pasado colonial y la proximidad geográfica son factores que propician encuentros y desencuentros de forma permanente, especialmente con la subregión de África del Norte. De las potencias mundiales que se disputan el dominio económico de África ninguna tiene lazos más profundos históricos y culturales que la vieja Europa. No obstante, la globalización y la geopolítica están poniendo en peligro la posición dominante de la UE en muchos países africanos.

La UE tiene dos ámbitos de relación económica muy diferenciados en el continente. Por una parte están los países del norte de África, con costas a un Mediterráneo compartido con los países del sur de la UE, y, por otra, está el bloque de los países subsaharianos en el que predominan las relaciones con la subregión de África Occidental además de Sudáfrica. Los países de África del Norte (ver apartado 1.2.) forman parte de la Política de Vecindad Europea desde el año 2005 y anteriormente formaron parte del proyecto euromediterráneo. La UE tiene firmados con todos ellos, salvo Libia, tratados de libre

comercio³⁵. En el caso de Marruecos y Túnez después de acordar con ambos el librecambio en productos industriales en 2012 y 2018 respectivamente, se está estudiando profundizar las relaciones económicas y ampliarlas a todos los sectores. Con Argelia tiene un partenariado estratégico en el sector de la energía desde 2015. En esta subregión la UE es el principal socio comercial, cliente y suministrador³⁶ de productos, el primer inversor, especialmente en Egipto y Marruecos, además de ser principal destino de las migraciones magrebíes. Desde los años 90 estos países se han integrado en las cadenas globales de valor principalmente con empresas europeas.

Los acuerdos económicos de la UE con los países de África subsahariana tienen un antecesor en la Convención de Lomé de 1975, firmada por la entonces Comunidad Económica Europea y 46 países de África, Caribe y Pacífico (ACP). Estos acuerdos fueron reemplazados en junio de 2000 por el Acuerdo de Cotonou que implicaba a 77 países y que ha estado vigente hasta noviembre de 2021. Posteriormente, la UE comenzó a negociar acuerdos para liberalizar el comercio con los países ACP y en el caso de los países subsaharianos las negociaciones se hicieron con los bloques subregionales³⁷. La UE tiene firmados tres acuerdos de partenariado económico (EPA, por sus siglas en inglés) con tres bloques: la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (ECOWAS, por sus siglas en inglés), la Comunidad de Desarrollo de África del Sur (SADC, por sus siglas en inglés) y la Comunidad de África del Este (EAC, por sus siglas en inglés). Un EPA supone libre acceso a los mercados europeos y que un 80% de las exportaciones europeas quede libre de aranceles. Los países calificados por la UE como menos avanzados no están obligados a ofrecer reciprocidad y el resto pueden proteger de forma permanente el 20% de sus productos más sensibles³⁸. Además, varios países tienen EPA bilaterales de carácter provisional: Angola, Ghana, Camerún, Madagascar, Sudáfrica y Zimbabue. Algunos críticos reclaman un cambio en

³⁵ Como señala BertelsmannStiftung (2023) estos acuerdos son bastante superficiales y las importaciones europeas todavía se tasan con aranceles de hasta dos dígitos.

³⁶ Según el Council for Foreign Affairs en 2019 las importaciones de África representaron el 4% de las importaciones totales de la UE y de China y solo el 1% de las de EE.UU. Disponible en:

<https://www.cfr.org/background/agoa-us-africa-trade-program>

³⁷ (Nubupko, 2022: 40-41) afirma que «se necesitaron 15 años y muchas presiones para que algunos de estos bloques firmaran los EPA por el rechazo a establecer diferencias según su grado de desarrollo y porque no favorecen la integración subregional».

³⁸ Los países menos avanzados (30 de ellos africanos) se benefician del programa «Todo Menos Armas» aprobado en 2019 que permite libre acceso de sus exportaciones al mercado único europeo.

la política agraria común para que estos EPA no destruyan las posibilidades de la agroindustria subsahariana³⁹.

En el ámbito de cooperación multilateral con la UA, la UE celebra desde el año 2000 la cumbre The Africa-EU Partnership y lanzó la estrategia conjunta África-UE (JAES, por sus siglas en inglés) en 2007. Esta supuso una nueva visión centrada en el diálogo y las personas aunque no ha acabado de consolidarse. Algunos críticos señalan que el desarrollo de estos planes se ve obstaculizado por los solapamientos entre agencias y órganos que producen confusión e ineficiencia a la hora de desarrollar acciones⁴⁰. A ello se suman los acuerdos bilaterales y el distinto tratamiento comercial de África del Norte y de África subsahariana. Como complemento a las cumbres anuales entre la UE y la UA, se organiza desde 2015 el EU-Africa Business Forum (EABF). A estas iniciativas se suman otras como la Global Gateway, lanzada en diciembre de 2021, para fomentar las IDE en áreas clave para el desarrollo de África como la transformación ecológica y digital o el transporte. En mayo de 2023 tuvo lugar en el Invest in Africa Summit cuyo lema era «Desvelando la transformación digital de África y las oportunidades de inversión y negocio». Como puede apreciarse las iniciativas proliferan pero su impacto en la opinión pública europea o en los medios africanos no parece muy fuerte⁴¹, mientras que la realización de negocios no parecen ser su objetivo ni hay información sobre resultados concretos de los foros de negocios.

Toda esta actividad de la UE como bloque, a la que se suma la acción bilateral de cada Estado miembro, le permite ser el primer actor económico en África. No obstante, a lo largo de este siglo las exportaciones europeas han perdido cuotas de mercado en favor de China, Turquía y otros países. Así, en el año 2022, el valor de las exportaciones de todos los países UE a África se estimó en 188.500 M de USD mientras que las exportaciones chinas superaron los 164.000 M de USD. No obstante, mientras que el comercio europeo con África es deficitario para la UE, para China es superavitario. Las

³⁹ It's time for a new economic deal between the EU and Africa. *Político*. (17 de febrero de 2022). Disponible en: <https://www.politico.eu/article/its-time-for-a-new-economic-deal-between-the-eu-and-africa/>. Bertelot, J. (septiembre de 2014). *Le baiser de la mort de l'Europe à l'Afrique*. Le Monde Diplomatique. Disponible en: <https://www.monde-diplomatique.fr/2014/09/BERTHELOT/50757>.

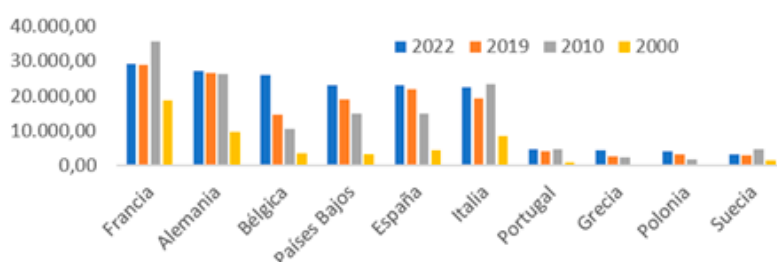
⁴⁰ Resty, N. (octubre de 2021). *The EU-AU trade and development partnership towards a new era?* The Foundation for European Progressive Studies (FEPS). Disponible en: <https://feeps-europe.eu/wp-content/uploads/downloads/publications/211103%20policy%20brief%20aueu%20relations%20on%20trad%20and%20development.pdf>.

⁴¹ Por ejemplo, de la cumbre entre la UE y África de febrero de 2022, los medios africanos solo destacan el compromiso de España, Francia e Italia para asignar el 20% de sus DEG a países africanos.

exportaciones de Francia, el país UE con mayores ventas a África en 2022 (29.216 M de USD), fueron superiores a las de Turquía (21.000 M de USD) pero estas aumentaron un 12,3% respecto al año anterior y se acercan a las cifras de países como Italia y España. Asimismo, la UE está perdiendo peso en algunos sectores como las TIC en favor de China (BertelsmannStiftung, 2023: 8).

En la Figura 1 se muestran los diez países de la UE que más exportaron a África en 2022 y se comparan con otros años de este siglo. La UE realizó el 80% de sus exportaciones a África en 2022 desde seis países: Francia, Alemania, Bélgica, Países Bajos, España e Italia. El valor de las exportaciones de todos ellos, comparado con las que realizaron en el año 2000 han aumentado significativamente. No obstante, comparado con el año 2010 solo Países Bajos, España y Bélgica han progresado significativamente.

Figura 1. Diez primeros exportadores UE a África (M de USD)



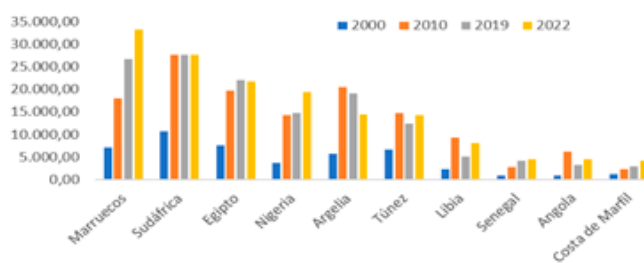
Fuente: Datacomex

En cuanto a los países receptores de las exportaciones europeas en el año 2022 fueron: Marruecos, Sudáfrica, Egipto, Nigeria, Argelia y Túnez⁴². Estos seis mercados recibieron casi el 74% de las exportaciones UE al continente africano. Solo los cuatro países del norte de África concentraron el 49% del total exportado a África. En el caso de las exportaciones a Sudáfrica y Nigeria, representaron el 48,6% de las exportaciones de la UE a África subsahariana. Por tanto, puede decirse que hay una gran concentración de las exportaciones de la UE en unos pocos mercados africanos.

⁴² Estos seis países son los principales clientes africanos desde 2010, aunque Argelia ha perdido peso y Nigeria lo ha ganado. La importación con Marruecos ha aumentado más desde 2019 y la de Sudáfrica se ha mantenido estable.

la Figura 2 muestra la evolución de los países africanos clientes de la UE. Los principales mercados africanos de la UE en 2022 fueron: Marruecos, Sudáfrica, Egipto, Nigeria, Argelia, Túnez, Libia, Senegal, Angola y Costa de Marfil. Si se observa la evolución desde 2010, Argelia es el país que ha perdido más peso como receptor de las importaciones de la UE y Nigeria es después de Marruecos el que más ha ganado. Marruecos es el mercado que más ha aumentado sus compras de la UE desde 2019 mientras que Sudáfrica y Egipto se han mantenido estables.

Figura 2. Diez primeros clientes africanos de productos UE (M de USD)



Fuente: Datacomex

La UE es también el primer cliente de África y los suministradores africanos de la UE fueron en 2022: Argelia, Sudáfrica, Nigeria, Libia, Marruecos, Egipto, Angola, Túnez y Costa de Marfil. La principal importación fueron los combustibles, el 51% del total de importaciones de África subsahariana frente al 31% del total de importaciones desde el norte de África. Las compras a los países subsaharianos están concentradas en diez partidas que representan el 85,6% de las importaciones y en su mayoría son productos primarios combustibles, minerales y alimentos (19,3%). Las importaciones de la UE de productos africanos se concentraron en cinco países que realizaron el 81,6% de las mismas en 2022: Italia, España, Francia, Países Bajos y Alemania.

En cuanto al intercambio de servicios con la UE es bastante activo sobre todo en África del Norte, superavitario para la UE aunque con un aumento creciente de importaciones desde África (BertelsmannStiftung, 2023: 26-29). La UE es el primer inversor pero está perdiendo fuerza en el sector de infraestructuras, en el que China predomina, entre otras razones por las facilidades de financiación. Los países con mayor porcentaje de stock de IDE de la UE sobre el total son: Marruecos, el 50% del stock de IDE proviene de la UE

(36.000 M USD), en Egipto el 39% (38.800 M de USD) y el 55% en Sudáfrica (95.000 M de USD) datos de 2021.

Las relaciones económicas de España con África

La estrategia económica de España en África tiene dos ámbitos muy distintos, África del Norte, principalmente el Magreb, y África subsahariana. Con los países del norte de África, España tiene relaciones más profundas y antiguas mientras que con la mayoría de países subsaharianos sus relaciones son más recientes y a menudo centradas en la importación de hidrocarburos. La acción económica de España en el norte de África se sustenta en una buena representación institucional en todos los países, especialmente en Marruecos, y la firma de tratados de amistad y cooperación con todos los países salvo Libia. Estos acuerdos posibilitan la celebración de reuniones de alto nivel (RAN) que son un instrumento clave para reforzar las relaciones bilaterales en todos los ámbitos, también en el económico, que se refuerzan con la celebración simultánea de encuentros empresariales. En el caso de Marruecos y Argelia, las RAN dieron un fuerte impulso a las relaciones económicas entre 2008 y 2018. Con Túnez se celebró una RAN en 2018 tras un paréntesis de una década y con Egipto se pueden celebrar desde 2008 aunque no se ha organizado ninguna pese al interés de España. Otro instrumento importante es la representación de Oficinas Económicas y Comerciales (seis en toda la subregión) y dos centros de Negocios (Argel y Casablanca). Además, Argelia y Marruecos fueron considerados países prioritarios del Plan Integral de Desarrollo de Mercados (2005-19) y su sustituto, el Plan de Actuación Sectorial Estratégica (PASE) incluye a Marruecos.

Todo este despliegue de medios junto con el marco que ofrece la UE, ha posibilitado que España sea el primer socio comercial de Marruecos desde 2014 y esté entre los cinco primeros socios de Argelia, los diez primeros de Túnez y los quince primeros de Egipto. Dentro de la estrategia española acción exterior Marruecos es considerado socio prioritario y Argelia socio estratégico. Las relaciones económicas con Marruecos se han profundizado a lo largo de este siglo. De las 800 empresas españolas que pueden estar instaladas en el norte de África un 90% tienen sede en Marruecos, por ello es el primer destino de la inversión española en África (unos 2000 M de €). Este país también ha sido el principal receptor de la ayuda al desarrollo española y España es el mayor cliente de

sus exportaciones. Las relaciones se refuerzan por la interconexión eléctrica desde 1997, la única en el mundo entre dos continentes. También hubo una conexión a través del gasoducto Magreb-Europa desde 1996 hasta octubre de 2021 que transportaba gas argelino. Las exportaciones a Marruecos supusieron el 55,6% de las exportaciones españolas a África en 2022 y el 20,4% de sus importaciones. Marruecos fue el primer socio comercial de España en África (21.358 M de USD).

Con Argelia las relaciones comerciales se fueron profundizando, especialmente tras la RAN de 2013, aunque ya desde 1996 la exportación de gas argelino, tanto licuado como vía gasoductos⁴³ supuso para España no solo una transformación de su producción energética, sino que se convirtió en la tercera regasificadora mundial y la primera de la UE. En el periodo 2005-2014 fue el primer socio comercial de España en África y el primer proveedor. Hay unas cien empresas españolas operando en su territorio y a lo largo de este siglo han realizado grandes proyectos en el sector de la energía y desalinización además de la explotación algunos yacimientos petrolíferos. Argelia suspendió en junio de 2022 el Tratado de Amistad y Cooperación con España y las relaciones económicas bilaterales se ven mermadas desde entonces, así como las enormes posibilidades de cooperación económica. Argelia es la potencia económica del Magreb y el país con mayor población. Sus necesidades de abastecimiento en maquinaria industrial y productos alimentarios junto con sus planes de expansión en infraestructuras y energía eran y son de gran interés para las empresas españolas. La ruptura debilita la presencia económica de España en el Magreb y supone enormes pérdidas para las empresas españolas. Asimismo, plantea cambios en el suministro de gas en un momento de crisis mundial que España ha suplido con importaciones de Estados Unidos y de Nigeria que suponen un notable incremento en el coste. Las cifras de Datacomex, muestran que España perdió con respecto a 2021, 800 M de € en exportaciones a Argelia (-45,9%) mientras que Italia las aumentó un 31,2%, Francia un 21,3 % y Portugal un 48%. A esto se suman las pérdidas por servicios relacionados con el transporte y la logística. Las relaciones económicas con el resto de los países norteafricanos son buenas pero con resultados más modestos. Con Egipto, segundo cliente y quinto suministrador en África en 2022, el comercio bilateral progresa pero

⁴³ El gasoducto Medgaz entre Argelia y Almería entró en funcionamiento en 2011 y se sumó al ya existente gasoducto Magreb-Europa.

todavía es modesto 4.695 M de USD. Libia es el quinto socio comercial de España en África (4.365 M de USD), cuarto suministrador y séptimo cliente. Con Túnez, sexto socio comercial de África, el comercio bilateral pierde fuerza, especialmente por el lado de las importaciones españolas (1.819 M de USD).

La acción económica de España en África subsahariana tiene como guía el III Plan África de 2019 que denomina países ancla a Etiopía, Sudáfrica y Nigeria y además nombra países prioritarios para España a siete países: Senegal, Angola, Ghana, Kenia, Mozambique, Costa de Marfil y Tanzania a los que se suma Guinea Ecuatorial. Los principales socios comerciales de España en África Subsahariana fueron en 2022: Nigeria (9.961 M de USD) y Sudáfrica (3.320 M de USD). Estos países fueron el octavo y quinto receptor de las exportaciones españolas en África.

Si se comparan los datos de comercio bilateral entre España y los países africanos prioritarios en el III Plan África entre 2015 y 2022, se observa un gran progreso en el comercio con Nigeria por las importaciones de gas aunque ha perdido un puesto como cliente en África (8). Los intercambios con Sudáfrica que es el único país subsahariano incluido en el Plan PASE, han aumentado y ha subido un puesto como cliente africano (3). Asimismo, progresan los intercambios con Senegal, aunque no alcanzan los 900 M de USD, que fue el sexto destino de las exportaciones españolas y el decimoséptimo cliente. Guinea Ecuatorial pierde puestos en África como proveedor y como cliente de España. No obstante, la peor evolución comercial la experimenta Etiopía con un volumen de intercambios muy pequeños. Este país ha descendido 14 puestos en el ranking de exportaciones españolas a África (32). Angola se mantiene como cliente (12) pero disminuye su peso como proveedor y el comercio bilateral tampoco es muy elevado (2.282M de USD). Con el resto de los países subsaharianos prioritarios se mantiene un nivel similar de intercambios previos al plan que siguen siendo muy modestos.

Para concluir este análisis resulta interesante observar la Tabla 3 en la que se puede apreciar cómo las exportaciones españolas están progresando más hacia América del Norte (Estado Unidos) que hacia África. Cuando entre en vigor el acuerdo de libre comercio entre Mercosur y la UE quizás también las exportaciones hacia América Latina aumenten más que las africanas.

Tabla 3. Valor de las exportaciones españolas (M de USD)

	2015	2019	2020
África	17.916	20.745	22.226
América del Norte	14.287	17.832	22.410
América Latina	16.505	19.431	16.824

Fuente: Datacomex

Asimismo, cabe preguntarse si a España le interesa más centrarse solo en Marruecos y otras latitudes que reconstruir y reforzar sus relaciones con África del Norte, especialmente con Argelia y Egipto, y afianzar los intercambios, más allá de los hidrocarburos, con Sudáfrica, Kenia y algunos países de África Occidental como Nigeria, Senegal, Mauritania, Costa de Marfil, Ghana y Guinea Ecuatorial. Facilitar las IDE españolas en los países mencionados y también en Túnez con quien urge potenciar las relaciones económicas. Tampoco debe olvidarse la importancia de que Libia consiga alcanzar la estabilidad política y realizar una rápida reconstrucción y conexión del país con la economía global. Revisar la estrategia comercial en África e infundir dinamismo a todos los niveles para que las pymes españolas puedan competir con el máximo apoyo debería ser una prioridad. Muchas de ellas tienen experiencia como inversores y también en la obtención de licitaciones en el sector de consultoría en organismos como la UA⁴⁴.

La estrategia China en África más allá del control de las materias primas

La estrategia China de cooperación con África, tanto a nivel bilateral como multilateral, le ha permitido no solo el acceso a materias primas clave sino también posicionarse en los mercados africanos como primer exportador. Al mismo tiempo, mediante una sutil combinación de oferta competitiva y facilidades para la financiación de los proyectos, las empresas chinas han obtenido contratos para construir todo tipo de infraestructuras. De esta forma, se ha fomentado el comercio bilateral, al tiempo que se ha hecho con el control de la deuda de muchos países africanos, unos 150.000 M de USD en créditos

⁴⁴ Empresas españolas fueron adjudicatarias de 15,5 M de USD en concursos para la prestación de servicios abiertos por la UA entre 2018 y abril de 2023.

para el desarrollo en lo que va de siglo⁴⁵, y su moneda, el renminbi, empieza a estar presente en los intercambios. El comercio bilateral de China con África alcanzó su pico en 2022 (282.000 M de USD) de los cuales 164.490 M de USD fueron exportaciones.

En el ámbito multilateral, la UA es su principal socio e incluso donó y construyó la sede de esta institución en Adis Abeba inaugurada en 2012. China organiza cada tres años el Foro de Cooperación África China (FOCAC, por sus siglas en inglés) que es a su vez un eficaz instrumento de diplomacia económica para China en el continente. El país asiático se muestra como el paladín de los intereses legítimos de los países en desarrollo, a quienes trata como iguales y apoya para que su participación en la economía global sea más justa. Así, en la conferencia ministerial de la última y octava edición del FOCAC celebrado en Dakar en noviembre de 2021, el consejero de Estado y ministro de Relaciones Exteriores, Wang Yi⁴⁶, confirmó el apoyo de China a la UA para que forme parte del G-20. Asimismo, destacó que China estaba apoyando la candidatura de Uganda para que fuera el país anfitrión de la cumbre de jefes de Estado de los países no alineados. Esta candidatura fue aceptada y Uganda albergará dicha cumbre en enero de 2024 y liderará a este grupo hasta 2026.

En el FOCAC 2021⁴⁷, China se comprometió a facilitar fondos por valor de 40.000 M de USD, una cifra inferior a los 60.000 M de USD prometidos en el FOCAC 2018. De ellos al menos 10.000 M de USD se destinarán a inversiones y a aumentar los fondos para fomentar las importaciones africanas y la cancelación de la deuda de créditos vencidos en 19 países⁴⁸. El lema del FOCAC 2021 fue «profundizar la cooperación entre África y China y el fomento del comercio bilateral». En el ámbito de las importaciones procedentes de África, China pretende aumentarlas hasta alcanzar los 300.000 M de USD en 2024 y ha anunciado reducciones arancelarias de hasta el 98%. Con esto

⁴⁵ *China's Massive Belt and Road Initiative* (2022, actualizado en febrero de 2023). Council on Foreign Relations (CFR). Disponible en: <https://www.cfr.org/backgrounder/chinas-massive-belt-and-road-initiative>

⁴⁶ China and Africa: Strengthening Friendship, Solidarity and Cooperation for a New Era of Common Development (19 de Agosto de 2022). Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China. Disponible en: https://www.fmprc.gov.cn/eng/zxxx_662805/202208/t20220819_10745617.html.

⁴⁷ What did FOCAC 2021 deliver for Africa? (29 de noviembre de 2021). *African Business*. Disponible en: <https://african.business/2021/11/trade-investment/what-can-africa-expect-from-focac-2021#:~:text=The%20eighth%20edition%20of%20FOCAC%20took%20place%20in,with%20a%20Shared%20Future%20in%20the%20New%20Era%E2%80%9D.>

⁴⁸ *Ibidem*.

pretende resolver una de sus debilidades como socio comercial sus importaciones están muy por debajo de sus exportaciones y se centran en materias primas.

África forma parte del proyecto *The Belt and Road Initiative (BRI)*, lanzado en 2013, y que en la actualidad involucra a 147 países de todo el mundo. Aunque África no es el núcleo del proyecto y su incorporación ha sido posterior, no por ello su importancia es menor. Tras décadas tratando de fomentar la conectividad del continente africano, la conexión de este con algunos de los corredores de la iniciativa BRI podría suponer para China el broche final para dominar la economía global. La iniciativa BRI ha creado seis corredores entre Asia y Europa, que se complementan con la denominada «ruta de la seda marítima». Esta última tiene su origen en el este de China, en la región de Fujian, pasa por el estrecho de Malaca, atraviesa el océano Índico y llega al este África por Nairobi (Kenia). Una vez en África, la ruta pasa por el estrecho de Adén y llega al Mediterráneo tras atravesar el Canal de Suez. Los primeros países africanos en firmar acuerdos BRI fueron Somalia, Sudáfrica y Camerún (2015) seguidos por Egipto (2016), mientras que los últimos han sido Mali (2019), RDC, Botsuana y Eritrea (2021) y Malawi (2022). La ruta marítima original se está expandiendo hacia el Mediterráneo occidental. China firmó acuerdos BRI entre 2017 y 2018 con todos los países árabes mediterráneos. No es casualidad que construyera en Egipto en 2008 la Zona de Cooperación Económica y Comercial de Suez⁴⁹ que amplió en 2016 y en la que están implantadas un gran número de empresas chinas en un enclave estratégico para vincular el comercio entre Asia, África y Europa. La construcción en curso de un puerto de contenedores en Argelia y quizás en un futuro próximo de un puerto en África Occidental completan los planes chinos.

El proyecto BRI se complementa con la iniciativa *Digital Silk Road (DSR)* lanzada por China en 2017 junto con Egipto, Laos, Arabia Saudí, Serbia, Tailandia, Turquía y EAU. Desde entonces la firma de memorandos bilaterales para formar parte de este proyecto no ha cesado de aumentar y algunos expertos afirman que más de un tercio de los países adheridos a la iniciativa BRI también participan en la DSR. Esta nueva iniciativa puede reforzar el dominio económico en sectores clave para la economía del s. XXI y generar una mayor dependencia económica y tecnológica por parte de muchos países africanos

⁴⁹ Esta zona es fruto de la creación de una empresa conjunta entre la autoridad de la Zona Económica del Canal de Suez y la Zona de Desarrollo Tecnológico y Económico de la ciudad de Tianjin.

que consolide a China como el primer actor económico del continente. El experto Steven Feldstein⁵⁰ estima que «unos 47 países africanos tienen algún tipo de acuerdo con China en el área digital⁵¹ (conectividad a internet, inteligencia artificial, economía digital, telecomunicaciones, ciudades inteligentes y computación en la nube) y las empresas más activas en el continente son Huawei y ZTE». Sin entrar en otras implicaciones que, sin duda, tiene esta presencia china como proveedor de infraestructuras TIC y otros productos como vigilancia tecnológica mediante *big data* o sistemas de seguridad de reconocimiento facial en las ciudades, no cabe duda de que China ya ha plantado las semillas para fomentar su arraigo en África durante muchas décadas. Para complementar la DSR, China junto a 22 países lanzó en 2021 la plataforma *Silk Road E-Commerce*.

Como puede apreciarse, la presencia económica de China en África supera el ámbito comercial y su Ministerio de Comercio dirige 25 Zonas de Cooperación Económica y Comercial que representan el 31% de los parques industriales de África (Pairault, 2022). Estas zonas vinculadas al proyecto BRI albergan a 623 empresas chinas y han creado unos 42.000 empleos. El lado negativo reside en que los países anfitriones no las gestionan y sus productos empiezan a ser considerados *made in China*.

Turquía: business y estrategia en África

La primera estrategia turca para fomentar las relaciones económicas con África subsahariana se remonta a 1998, si bien no fue hasta 2005 cuando se lanzó la estrategia *Open to Africa Policy* y se celebró el año de África en Turquía. Por su parte la UA declaró al país socio estratégico de África en 2008. Desde entonces la presencia económica de Turquía en África se ha multiplicado a la par que sus embajadas abiertas en 43 países africanos, 21 de ellas con consejeros comerciales. Turquía organiza con la UA una cumbre anual de jefes de Estado, y en la edición de 2022 y reunió en Estambul a 16 jefes de Estado africanos y 102 ministros con sus contrapartes turcas. Turquía también realiza cumbres con organismos subregionales, en concreto con ECOWAS.

⁵⁰ China's Strategic Aims in Africa (8 de mayo de 2020). Testimony before the U.S.-China Economic and Security Review Commission.

⁵¹ China se comprometió en el FOCAC 21 a crear diez centros de cooperación digital con África.

Las zonas tradicionales de interés turco han sido el norte de África, mercados en los que las exportaciones turcas se sitúan entre los diez primeros proveedores internacionales, y algunos países grandes como Nigeria, Sudáfrica y Etiopía. En el periodo 2006-2016 la acción de Turquía se centró en los países del Cuerno de África y Sudán, quizás como una forma de extender su influencia en la región de Oriente Medio en temas de seguridad e inmigración (Mosley, 2021). Con posterioridad a 2016, Mosley señala que debido a la complejidad política en la zona, especialmente por la acción de los países del Golfo, ha dejado de ser prioritaria. Parece que uno de los ejes de importancia en la actualidad para Turquía es el Magreb como puerta de entrada hacia la subregión de África Occidental (Argelia- Nigeria-Senegal) y Argelia, donde hay empresas turcas trabajando en unos 337 proyectos de inversión, es uno de sus socios preferentes (Tanchum, 2021:13).

La estrategia turca en África tiene dos componentes, por una parte, un sector privado muy activo que vende sus productos como similares a la calidad europea pero a precios más competitivos, y por otra, un *soft power* centrado en la sociedad civil en el que tienen mucha importancia la educación y, salvo algunas excepciones, la religión. Por este motivo, su agencia de cooperación tiene 22 oficinas en África que han realizado 1.884 proyectos desde 2005, fecha de apertura de la primera oficina de esta entidad en Etiopía. En cuanto a la acción empresarial, hay asociaciones empresariales privadas en 48 países africanos. Por otra parte, la Confederación de Empresarios e Industriales de Turquía (TUSKON, por sus siglas en turco) organiza desde el año 2006 cumbres de negocios con empresarios africanos. En la última de 2023, el Foro de Cooperación Intersectorial África-Turquía congregó en Estambul a 1500 empresarios africanos de 41 países. En este foro Turquía anunció que quiere que el comercio con el continente, realizado principalmente por pymes, alcance los 45.000 M de USD. En este foro fueron significativas las palabras de su presidente⁵²: «Es tiempo de entender a África y asociarse con ella para su futuro. Es tiempo de construir partenariados estratégicos con África. África no necesita ayuda. África necesita inversión y partenariados».

Los resultados económicos son muy positivos, las inversiones turcas en África subsahariana en el periodo 2015-20 tuvieron como principales receptores Congo, Ghana

⁵² Discurso de Utku Bengisu recogido en el artículo: Turkey seeks to enhance trade ties with Africa (27 de marzo de 2023). *Africanews*. Disponible en: <https://www.africanews.com/2023/03/22/turkey-seeks-to-enhance-trade-ties-with-africa/>.

y Mozambique mientras que en África del norte el principal receptor fue Marruecos (2.523 M de USD) seguido de Túnez (885 M de USD)⁵³. A ello se suma un comercio bilateral que ha pasado de 3.700 M de USD en 2003 a 29.400 M de USD en 2021. En dicho año el continente africano fue el destino del 9,4% de las exportaciones turcas⁵⁴. Turquía tiene un grupo de grandes empresas en sectores como la energía, infraestructuras y telecomunicaciones que están construyendo algunos grandes proyectos en África y junto a ellas un número creciente de pymes se introducen en estos mercados.

Otros actores económicos y nuevas alianzas en la conquista de África

Estados Unidos

A pesar de reconocer la importancia geopolítica de África, Estados Unidos no ha mostrado un interés muy activo por el continente y comercialmente fue superado por China en 2009. Los focos de interés de Estados Unidos son Marruecos y Egipto países con los que tiene firmados sendos acuerdos de libre comercio. Su principal socio comercial en África es Sudáfrica (21.000 M de USD en 2021) y desde allí operan unas 600 empresas estadounidenses. Otros socios comerciales son Egipto (10.000 USD en 2022) que es el primer destino de sus exportaciones africanas, Nigeria (7.000 USD en 2021) y Marruecos (6.700 USD en 2022).

Estados Unidos ha organizado con la UA dos cumbres con los jefes de Estado, empresas y sociedad civil. A la última, acudieron delegaciones de 49 países y en ella Estados Unidos se comprometió a invertir 55.000 M de USD en los próximos tres años, buena parte de ellos en apoyo de la Agenda 2063⁵⁵. La política económica de Estados Unidos con los países de África subsahariana se rige desde el año 2000 por la ley African Growth and Opportunity Act (AGOA) que fue prorrogada por el Congreso hasta 2025. Esta ley concede libre acceso a 1.800 productos africanos y a otros 5.000 en el marco del sistema

⁵³ Turkey-Africa Economy and Business forum online edition (2021).DEIK. Disponible en: <https://www.deik.org.tr/press-releases-turkey-africa-economy-and-business-forum-online-edition>.

⁵⁴ Le volume des échanges entre la Türkiye et l'Afrique devrait atteindre les 45 milliards USD d'ici la fin de 2022 (30 de septiembre de 2022). Ankara Agency, Aa.com.tr/fr/afrique/le-volume-des-echanges-entre-la-turkiye-et-lafrique-devrait-atteindre-les-45-milliards-usd-dici-la-fin-de-2022/2699426

⁵⁵ *The U.S.-Africa Leaders Summit Marks a Seismic Shift in Relations with the Continent* (22 de diciembre de 2022). Carnegie Endowment for International Peace. Disponible en: <https://carnegieendowment.org/2022/12/22/u.s.-africa-leaders-summit-marks-seismic-shift-in-relations-with-continent-pub-88692>

de preferencias generalizadas. En principio los países que pueden acceder a la AGOA son aquellos que tienen un nivel de renta bajo o medio, según los criterios del Banco Mundial y además cumplen con una serie de requisitos relacionados con los derechos humanos y la liberalización de sus economías. Unos 36 países subsaharianos han formado parte del AGOA y los que más han exportado a Estados Unidos son: Sudáfrica, Nigeria, Kenia, Ghana y Angola. La primera década del AGOA las exportaciones de países subsaharianos a Estados Unidos se triplicaron y según fuentes oficiales.

Rusia

La presencia económica de Rusia en África es de menor entidad y se ha complicado por las sanciones tras la guerra en Ucrania aunque los países africanos se han mantenido bastante neutrales. Hasta 2019 grandes empresas rusas del sector minero, hidrocarburos, bancario y transporte operaban principalmente en Egipto, Argelia y Sudáfrica seguidos a más distancia por Kenia, Etiopía, Nigeria, Costa de Marfil y Ghana. Las principales importaciones africanas de Rusia (7.200 M de USD) se concentran en alimentos, trigo, (4.000 M de USD en 2020) y en menor cuantía petróleo, hierro, acero, fertilizantes y carbón⁵⁶. Los principales importadores africanos fueron Egipto, Marruecos y Nigeria. Rusia no tiene una influencia económica reseñable en ningún país africano. Con Egipto tiene acuerdos económicos que incluyen la construcción de la primera central nuclear del país. Egipto recibió a tres millones de turistas rusos en 2021.

India

India es otro de los actores globales con una presencia creciente en África, especialmente en África del Este y dentro de ella en Sudáfrica. India es el quinto inversor y el 15% del stock de las inversiones de India en el exterior (74.000 M de USD en 2021), tiene como destino África. Desde 2008 organiza cumbres con la UA y en 2017 anunció junto con Japón el establecimiento de un corredor marítimo entre Asia y África Oriental que podría ser un contrapeso a la BRI de China, aunque de momento no parece que

⁵⁶ *Russia-Ukraine war complicates Russian operations in Africa* (16 de marzo de 2022). *Economist Intelligence Unit* (EIU). Disponible en: http://country.eiu.com/article.aspx?articleid=1561950939&Country=Egypt&topic=Economy&subtopic=Ope_2

haya habido avances. Uno de los sectores que más impulsan la relación económica es el farmacéutico, India fue uno de los suministradores de vacunas para el continente durante la pandemia. También recibe un número creciente de turistas africanos por motivos médicos. India será uno de los países beneficiados si el AfCFTA se materializa, ya que sus productos de consumo, automóviles y maquinaria encontrarán nuevos clientes entre la clase media africana.

La alianza entre Israel y Marruecos con África como escenario de fondo

El interés de Israel por ampliar su presencia en el continente africano se ha reactivado en los últimos años y en la actualidad busca una mayor visibilidad en el continente. El interés de Israel por África no es nuevo, ya que en los años 60 hubo una importante presencia israelí en muchos países recién independizados y llegó a ser país observador de la OUA. Cuando esta fue sustituida por la UA no pudo recuperar su estatus de observador en este organismo hasta 2021. Este triunfo diplomático no ha durado mucho ya que ha sido retirado en febrero de 2023. También su agencia de cooperación Mashav creada en 1958 ha tenido presencia en África aunque siempre con un presupuesto muy limitado. Generalmente el *leit motiv* de la cooperación israelí es participar en proyectos de apoyo a la sociedad civil y ofrecer el *know how* de su sector privado en áreas como la agricultura, las energías renovables, el tratamiento y desalinización de aguas y tecnología punta. Otro de los sectores de interés son la ciberseguridad y la minería.

La actividad del sector privado, cuya base exportadora es de unas cinco mil empresas, es clave en esta apertura hacia África donde pueden competir con empresas europeas y chinas. Las comunidades judías en muchos países africanos son clave para el establecimiento de partenariados duraderos. No es fácil obtener datos de los intercambios reales, incluidas las inversiones y los fondos de ayuda a la exportación, entre África e Israel. En cuanto a volumen de comercio bilateral, las cifras son pequeñas 1.129 M de USD en 2021 pero hay voluntad de incrementarlas, principalmente con exportaciones de productos que pueden competir con los de la UE. Los principales socios comerciales en África son: África del Sur (33%), Egipto (17%), Nigeria (16%) y Kenia (7%)⁵⁷.

⁵⁷ Un contract gagnant-gagnant (febrero de 2023). *La Jeune Afrique*, N°3121.

La vuelta a la jefatura del Estado de Netanyahu, que fue un impulsor de las relaciones con algunos países africanos como Chad, Ruanda, Togo, Kenia y Etiopía durante su etapa como ministro de Asuntos Exteriores (2001-2003), supone una vuelta a una diplomacia activa en África. Algunos países africanos han abierto en los últimos años embajadas en Israel y este último tiene agregados comerciales en Kenia, Ghana y África del sur⁵⁸ y en un futuro inmediato tendrá un agregado comercial en Marruecos cuando termine de construir su embajada en Rabat a lo largo de 2023.

En este contexto los acuerdos de Abraham firmados en 2020 con Emiratos Árabes Unidos (EAU), Baréin, Sudán y Marruecos pueden tener una extensión en la acción económica en África. En el caso de Marruecos, ha desarrollado a lo largo de este siglo una intensa diplomacia económica en el continente africano que se complementa con un sector privado marroquí es muy activo en banca, seguros y minería. Sirva como ejemplo el grupo minero Managem, perteneciente al holding de la Casa Real marroquí Al Mada, que está presente en ocho países africanos y explota 15 minas (oro, cobre, plomo, plata, cobalto) y tiene planes de expansión especialmente en África occidental⁵⁹. Esta subregión es la principal zona de influencia económica marroquí. El aumento de la cooperación económica con Israel puede que se extienda a terceros países de África subsahariana. A ellos pueden unirse algunos países del Golfo, especialmente EAU que es uno de los grandes inversores en Marruecos, y aportar capital en proyectos bilaterales o trilaterales.

Conclusiones

El potencial de África para generar riqueza en la actualidad y en las próximas décadas no ofrece ninguna duda. La verdadera incógnita es si esa riqueza servirá a su población para alcanzar un nivel de vida digno o si, por el contrario, será el origen de una desigualdad cada vez mayor entre subregiones, países e incluso entre zonas rurales y urbanas dentro de un mismo país, como parece ser la dinámica imperante en la actualidad. Cambiar esta tendencia solo será posible con una distribución de la riqueza

⁵⁸ Ibidem. Entrevista a Sabine Segal, directora adjunta del Instituto Israelí para la Exportación y la Cooperación. Aunque la Sra. Segal no lo menciona en Egipto tiene también una oficina de apoyo a empresas israelíes que sirve en ocasiones para relaciones con otros países de África. Ver (Augé, 2020:17).

⁵⁹ Managem joue la carte ouest-africaine (febrero de 2023). *La Jeune Afrique*, N°3121. pp.148-149.

más equitativa, basada en el buen gobierno e instituciones solventes que actúen en favor de los intereses de las sociedades africanas. La comunidad internacional, tanto a través de las instituciones multilaterales como de las relaciones bilaterales, debería apoyar el establecimiento de un modelo de desarrollo adaptado a las necesidades y al potencial de África con los sectores punteros del siglo XXI como instrumento. Este objetivo ya figura en los numerosos planes y estrategias de organismos africanos e internacionales.

África tiene dos sectores sobre los que basar su desarrollo económico, la agroindustria, sector que da empleo a la mitad de su población y es fundamental para su seguridad alimentaria, y el sector servicios. Este último es clave para que el continente pueda aumentar el valor añadido de su producción e integrarse en cadenas globales de valor que favorezcan para su desarrollo económico. La regulación del sector servicios determinará el acceso a la inversión extranjera y a la tecnología, de ahí que sea uno de los campos de batalla que decidirá el grado de influencia geopolítica en el continente. El sector agroalimentario también incluye la acción sobre la tecnología agrícola, la creación de una industria de transformación dirigida en primer lugar a los mercados africanos, la lucha contra el cambio climático y la seguridad alimentaria.

Como se observa a lo largo de este capítulo, África es objeto de deseo de nuevos y viejos actores. La lucha por el control de sus recursos y por el acceso a unos mercados con gran potencial de crecimiento abre paso a una competencia sin disimulos. Los países africanos, y en especial sus élites, tienen que decidir cómo gestionan esta situación. En el mejor escenario, el continente alcanzaría un alto grado de integración y de cooperación económica a través de sus organismos multilaterales, en especial la UA, con el apoyo de la comunidad internacional. Este apoyo debería concretarse en el establecimiento de un consenso que garantice el respeto al medioambiente y a la legislación internacional, así como la participación de las sociedades africanas en las decisiones económicas que afecten a sus países y comunidades. Si en lugar de este escenario se impone la lucha sin tregua por el control de las economías africanas y la fragmentación del continente por zonas de influencia geopolítica, la integración económica no solo del continente sino también de sus subregiones será imposible. De este modo, África perdería una oportunidad real de gestionar su propio camino hacia la prosperidad económica. No obstante, siendo realistas sin estabilidad política en países como Libia, Sudán, Etiopía o

Nigeria imbuidos en conflictos armados no exentos de influencias extranjeras, es muy difícil el progreso de las sociedades africanas.

Este escenario sería nocivo no solo para el continente sino también para el resto del mundo y muy especialmente para la UE. Por eso, en su calidad de todavía hoy, hegemón económico del continente, debería dedicar esfuerzos a cooperar de verdad con la UA y conseguir acuerdos efectivos en los que participen otros actores globales. Estos deberían garantizar la correcta regulación y funcionamiento de los sectores clave para el desarrollo de África, así como la gestión de las deudas de algunos países. La UE tiene que entender que la defensa de sus intereses económicos, tan legítimos como los de cualquiera, incluye proporcionar los medios para que las economías de África se fortalezcan utilizando sus propios recursos, en lugar de quedar cautivas de acuerdos y deudas que las incapacitan para un verdadero progreso. Revisando los múltiples planes y estrategias europeas en África sí parece que la UE se está orientando en este sentido si bien en lo que falla es en el cómo.

La UE debería desplegar de forma coordinada estrategias de *soft power* y *hard power*. Este último, vital para que pueda tener una influencia efectiva en el continente, no es objeto de este capítulo. En cuanto al *soft power* de la UE como bloque, debería tener como objetivo mostrar la importancia de su acción en África en el ámbito económico y más allá. Es decir, mostrar que es algo más que un frío cuerpo normativo e institucional sin rostro, sino que más allá de la economía y asumiendo su pasado, sus valores humanistas protegen más el futuro de los jóvenes africanos que cualquier otra filosofía. Este enfoque debería desarrollarse en base a dos públicos objetivo, la juventud africana y las comunidades de migrantes que viven en Europa. A la juventud hay que facilitarle formación y prácticas profesionales que les permitan desarrollar negocios y sectores en sus países de origen en conexión con Europa y el mundo. Los contactos con empresarios e inversores europeos deberían facilitarse y ser uno de los pilares de la acción de la UE. Las diásporas de migrantes deberían ser la llave para el diálogo con África y el fomento de los negocios entre los dos continentes. Acciones de este tipo las desarrollan ya muchos países europeos y quizás haya llegado el momento de que la UE las ejerza como bloque. Por último, la UE debería poner en valor el conocimiento acumulado por diplomáticos, militares, académicos, empresas y cooperantes que, además de conocer

el terreno ponen rostro a Europa, y utilizarlos en favor de una acción más realista y eficaz en África.

*Ana Isabel González-Santamaría**
Profesora de ESIC University

Bibliografía

Augé, B. (2021). *The Economic and Political Consequences of Falling Oil Production in Sub-Saharan Africa by 2030*. IFRI, junio. Disponible en:
https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/auge_oil_production_subsaharan_africa_2021.pdf.

Leke, A., Chirong, M. y Desvaux, G. (2018). *Africa's Business Revolution: How to Succeed in the World's Next Big Growth Market*. Harvard Business Press.

Mosley, J. (2021). *Turkey and the Gulf States in the Horn of Africa*. Rift Valley Institute. Disponible en:
https://www.researchgate.net/publication/353071938_Turkey_and_the_Gulf_States_in_the_Horn_of_Africa_Fluctuating_dynamics_of_engagement_investment_and_influence/link/60e6a58e0fbf460db8ee657a/download

Pairault, T. (2022). *Industrial Parks in Africa: Building Nests for the Chinese Phoenix*. Nadège Rolland. (In)roads and outposts Critical Infrastructure in China's Africa Strategy, 98, NBR, pp.75-88. Disponible en: <https://shs.hal.science/halshs-03660953/document>

Signé, L. (2020). *Unlocking Africa's Business Potential*. Brookings Institution Press. Paperback ISBN: 9780815737384.

Tanchum, M. (2021, junio). Turkey's Maghreb–West Africa Economic Architecture: Challenges and Opportunities for the European Union Centre for Applied Turkey Studies (CATS) | WP N°3 Disponible en:
https://www.swpberlin.org/publications/products/arbeitspapiere/CATS_Working_Paper_Nr_3_Michael_Tanchum_Turkeys_Maghreb_West_Africa_Economic_Architecture.pdf

African Economic Outlook 2022, AfDB, 25 de mayo de 2022,

<https://www.afdb.org/en/documents/african-economic-outlook-2022>

World Economic Outlook. A Rocky Recovery, FMI, abril 2023.



10/2024

14 de febrero de 2024

Mar Hidalgo García
**Las restricciones en el
comercio de los minerales
críticos: hacia la
fragmentación geoeconómica
mundial**

Las restricciones en el comercio de los minerales críticos: hacia la fragmentación geoeconómica mundial

Resumen:

Uno de los mayores riesgos a los que se enfrenta el comercio de estos minerales críticos es la interrupción de las cadenas de suministro. La elevada concentración de su producción y del procesamiento constituye una vulnerabilidad extra para aquellas potencias que dependen del suministro exterior como EE. UU., la UE o Japón.

China, el principal productor mundial y fuente de exportación de muchos de estos minerales, ya ha mostrado su voluntad de imponer controles a la exportación alegando motivos de seguridad nacional. Al amparo de esta justificación, la creciente tensión geopolítica que existe entre China y EE. UU. está provocando la distorsión de los mercados de estos minerales. La fragmentación de las cadenas junto con el auge de medidas proteccionistas nacionales y regionales son algunos de los riesgos a los que está sometida la economía relacionada con los minerales críticos.

Palabras clave:

Minerales críticos, transición energética, galio, germanio, grafito, control de exportaciones, tierras raras

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

Restrictions on trade in critical minerals: towards global geoeconomic fragmentation

Abstract:

One of the biggest risks facing the trade in these critical minerals is the disruption of supply chains. The high concentration of its production and processing constitutes an extreme vulnerability for those powers that depend on foreign supplies such as the US, the EU or Japan. China is the world's leading producer and export source of many of these minerals. Recently, China has shown its willingness to impose export controls citing national security reasons. The growing geopolitical tension that exists between China and the US is causing the distortion of the markets for these minerals. The fragmentation of chains along with the rise of national and regional protectionism measures are some of the risks for the economy related to critical minerals.

Keywords

Critical minerals, energy transition, gallium, germanium, graphite, export control, rare earths

Introducción

Los minerales críticos (también conocidos como minerales de nueva economía o estratégicos) son elementos metálicos o no metálicos, imprescindibles para llevar a cabo la transición energética, el progreso tecnológico y la digitalización. Algunos de ellos son fundamentales para el sector de la defensa y aeroespacial.

La criticidad la otorga no solo la descompensación entre la oferta y la demanda desde el punto de vista de las reservas geológicas terrestres, sino también de la capacidad de extraer y procesarlos y de las posibles interrupciones de las cadenas de suministros.

El comercio de estos minerales plantea grandes retos no solo desde el punto de vista económico sino también de seguridad. A medida que se avanza hacia la transición energética y el progreso tecnológico se estima que la demanda global de estos minerales críticos puede sufrir un aumento entre el 400-600 % en las próximas décadas. Para el litio y el grafito, ambos utilizados en las baterías de los vehículos eléctricos, la demanda puede incrementarse hasta en un 4000 %¹.

Esta alta demanda de minerales críticos puede convertirse en un cuello de botella para llevar a cabo la descarbonización. Los planes de suministro e inversión de hoy para muchos de estos minerales críticos están muy por debajo de lo que se necesitaría para respaldar el desarrollo acelerado de paneles solares, turbinas eólicas y vehículos eléctricos para cumplir con los objetivos climáticos². Las tecnologías digitales también están condicionadas por el suministro de varios elementos como el cobre, el galio, el germanio, el oro, el indio, las tierras raras, el tántalo y los metales del grupo del platino³.

Además de esta demanda creciente asociada a las políticas climáticas, algunos minerales críticos también se han convertido en un motivo de creciente preocupación desde el punto de vista de la seguridad nacional y el crecimiento económico, principalmente de las grandes potencias⁴.

Nota: Todos los hipervínculos están activos con fecha de 12 de febrero de 2024.

¹ <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/02/22/fact-sheet-securing-a-made-in-america-supply-chain-for-critical-minerals/>

² <https://www.iea.org/news/clean-energy-demand-for-critical-minerals-set-to-soar-as-the-world-pursues-net-zero-goals>

³ <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/42881>

⁴ <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/02/22/fact-sheet-securing-a-made-in-america-supply-chain-for-critical-minerals/>

Uno de los mayores riesgos a los que se enfrenta el comercio de estos minerales críticos es la interrupción de las cadenas de suministro. La elevada concentración de su producción y del procesado constituyen una vulnerabilidad extrema para aquellas potencias que dependen del suministro exterior como EE. UU., la UE o Japón.

China, el principal productor mundial y fuente de exportación de muchos de estos minerales, ya ha mostrado su voluntad de imponer controles a la exportación alegando motivos de seguridad nacional. Al amparo de esta justificación, la creciente tensión geopolítica que existe entre China y EE. UU. está provocando la distorsión de los mercados de estos minerales. La fragmentación de las cadenas junto con el auge de medidas proteccionistas nacionales y regionales son algunos de los riesgos a los que está sometida la economía relacionada con los minerales críticos.

Restricciones a la exportación y la fragmentación geoeconómica

La pandemia de covid-19, la guerra en Ucrania, la crisis de seguridad alimentaria, las tensiones geopolíticas y las dependencias en el sector energético y digital han puesto de manifiesto la vulnerabilidad de las cadenas de suministro en todos los sectores.

Durante los últimos años las rivalidades geopolíticas generadas por la guerra de Ucrania y la rivalidad cada vez más acusada entre China y EE. UU. han alimentado un mayor proteccionismo y el creciente uso de restricciones transfronterizas de materias primas críticas por motivos de seguridad nacional. Estas restricciones afectan a la seguridad energética, la seguridad alimentaria, al comercio de minerales estratégicos y en general, a todo el sistema económico global.

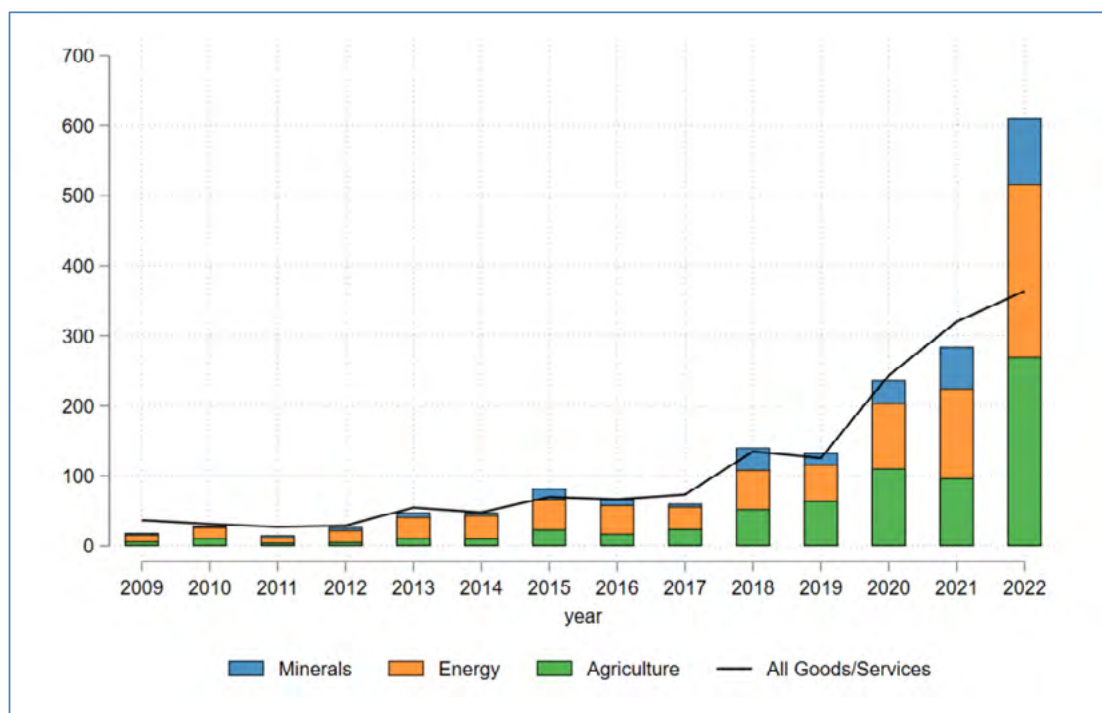
El ritmo de las restricciones comerciales aplicadas a las materias primas críticas en todo el mundo se ha incrementado desde 2020⁵. El número de barreras comerciales establecidas por año casi se ha triplicado desde 2019, según el FMI, y estas medidas proteccionistas siguen afectando al comercio mundial, ya que limitan los volúmenes intercambiados, aumentan los costos para las empresas y dificultan las cadenas de suministro⁶. Esta tendencia creciente de restricciones a la exportación de materiales

⁵ <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2023/09/28/Geo-economic-Fragmentation-and-Commodity-Markets-539614>

⁶ <https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2023/08/28/the-high-cost-of-global-economic-fragmentation>

críticos ha desencadenado una serie de conflictos comerciales, algunos de los cuales se están abordando en la Organización Mundial del Comercio (OMC)⁷.

Según declara Kristalina Georgieva, directora gerente del Fondo Monetario Internacional: «El período de rápida globalización e integración ha llegado a su fin, y las fuerzas del proteccionismo están en aumento. La cooperación internacional está en retirada⁸ y el mundo está siendo testigo del aumento de la fragmentación: un proceso que comienza con el aumento de las barreras al comercio y la inversión y, en su forma extrema, termina con la ruptura de los países en bloques económicos rivales, un resultado que corre el riesgo de revertir los logros transformadores que ha producido la integración económica mundial»⁹. Esta transformación podría suponer una reducción del 7 % de la producción económica mundial¹⁰.



Restricciones a las exportaciones <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2023/09/28/Geoeconomic-Fragmentation-and-Commodity-Markets-539614>

⁷ IRENA. *Geopolitics of the energy transition: Critical materials*, International Renewable Energy Agency. Abu Dhabi, 2023.

⁸ <https://www.foreignaffairs.com/world/price-fragmentation-global-economy-shock>

⁹ *Ibid.*

¹⁰ <https://www.imf.org/es/News/Articles/2023/03/30/sp032923-md-boao-forum-remarks>

En este contexto algunos analistas han acuñado el término «fragmentación geoeconómica»¹¹ para describir una reversión de la integración económica mundial impulsada por políticas basadas, generalmente, en consideraciones estratégicas. Estas consideraciones podrían incluir la seguridad nacional o económica, así como la mejora de la autonomía a través de una menor dependencia de otros países.

Según la OCDE, alrededor del 10 % del valor global de las exportaciones de materias primas críticas ha enfrentado al menos alguna medida de restricción de exportación en los últimos años¹². Las restricciones a las exportaciones adoptan múltiples formas, incluidas las cuotas, impuestos a la exportación, precios mínimos de exportación obligatorios o licencias.

Restricciones y nacionalismos en el comercio de los minerales críticos

En el caso de las minerales críticos necesarios para la transición energética, estas restricciones, además de contribuir a la fragmentación geoeconómica, ponen en riesgo el cumplimiento de los objetivos climáticos. Estas medidas podrían afectar al suministro mundial de minerales críticos, lo que daría lugar a presiones al alza sobre los precios mundiales y suscita preocupaciones sobre la seguridad del suministro de materias primas a los fabricantes.

En el caso concreto de los minerales críticos que se emplean en el sector de las energías renovables y en el tecnológico, su extracción y su procesado se encuentra muy concentrado en pocos países. Por lo que respecta a la extracción, por ejemplo, la República Democrática del Congo representa el 70 % de la minería mundial de cobalto¹³. En cuanto al níquel los tres principales productores (Indonesia, Filipinas y Rusia) representan el 60 % de la producción mundial¹⁴. En el caso del litio, los tres principales productores (Australia, Chile y China) representan más del 90 %¹⁵.

¹¹ AIYAR, Shekhar, ILYINA, Anna, and others. *Geoeconomic Fragmentation and the Future of Multilateralism*. Staff Discussion Note SDN/2023/001. International Monetary Fund, 2023.

¹² <https://www.review-energy.com/otras-fuentes/la-ocde-advierte-que-las-restricciones-a-la-exportacion-de-materias-primas-pondrian-en-riesgo-la-transicion-verde>

¹³ <https://www.statista.com/statistics/1127203/critical-minerals-production-share-by-majority-producing-countries-global/>

¹⁴ <https://www.statista.com/statistics/603621/global-distribution-of-nickel-mine-production-by-select-country/>

¹⁵ <https://www.statista.com/statistics/677245/distribution-of-world-lithium-production-by-country/>

China suministra el 80 % de las tierras raras, refina el 68 % del níquel del mundo, el 40 % de su cobre y el 59 % de su litio¹⁶. Las empresas chinas son propietarias de 15 de las 17 operaciones mineras de cobalto de la República Democrática del Congo¹⁷. Además, posee el 78 % de la capacidad mundial de fabricación de baterías para vehículos eléctricos, la mayor parte de la producción mundial de paneles solares y más de tres cuartas partes de las fábricas de baterías de iones de litio. La participación de China en el refinado es de alrededor del 35 % para el níquel, del 50 % al 70 % para el litio y el cobalto, y casi el 90 % para las tierras raras¹⁸. De hecho, solo hay cinco refinerías de tierras raras fuera del territorio chino: Nevada, Malasia, Francia, Estonia y Australia¹⁹.

Según el informe de 2023 de la Unión Europea sobre Materias Primas Críticas²⁰, China es el único proveedor mundial de disprosio (100 %), neodimio (100 %) e itrio (100 %). También domina la cadena de suministro de germanio (83 %), galio (94 %) y grafito natural (67 %) que son críticas en el sector de la defensa, particularmente para aviones de combate, pero también para misiles o radares.

Tanto en la UE como en EE. UU. existe la preocupación sobre la elevada dependencia de China, u otros países que dominan las cadenas de suministro de minerales críticos ya que existe el riesgo de que no puedan o no quieran suministrar estos materiales en el futuro. Con la profundización de las tensiones geopolíticas, las consideraciones de seguridad nacional para implantar restricciones a las exportaciones o el aumento del proteccionismo de los Estados constituyen una barrera que provoca la desconfianza de las empresas para invertir, compartir tecnología o integrar las cadenas de suministro²¹.

Además de la producción de determinados minerales críticos, China domina también el procesamiento y la fabricación de componentes necesarios para la transición energética y digital. China, consciente de esta gran ventaja, ha utilizado el comercio de determinados minerales críticos como herramienta de coerción económica. Ya lo hizo

¹⁶ <https://www.esginvestor.net/a-game-of-geopolitical-strategy-critical-minerals/>

¹⁷ <https://georgetownsecuritystudiesreview.org/2023/06/01/chinas-monopoly-over-critical-minerals/>

¹⁸ https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/ministerio/planes-estrategias/materias-primas-minerales/hr-materias-primas-minerales_23-8-22_web_tcm30-544770.pdf

¹⁹ <https://www.goldmansachs.com/intelligence/pages/resource-realism-the-geopolitics-of-critical-mineral-supply-chains.html>

²⁰ Informe disponible en: https://single-market-economy.ec.europa.eu/publications/study-critical-raw-materials-eu-2023-final-report_en

²¹ <https://www.foreignaffairs.com/world/price-fragmentation-global-economy-shock>

con Japón en 2010 tras las disputas territoriales en el mar del Sur de China y las restricciones de exportaciones de tierras raras por motivos medioambientales establecidas también en 2010 que fueron denunciadas por EE. UU., la UE y Japón ante la OMC.

Durante el año 2023, China ha implantado nuevas restricciones a las exportaciones de minerales estratégicos y tecnología asociada aludiendo motivos de seguridad nacional. En julio introdujo restricciones en los permisos de exportación para materiales de fabricación de chips de galio y germanio. El 1 de diciembre estableció requisitos similares para varios tipos de grafito²² y desde el 21 de diciembre también amplió las restricciones a las exportaciones relacionadas con la extracción y la separación de tecnologías de tierras raras para incluir también la tecnología de imanes.

El galio y el germanio son elementos que se utilizan en la fabricación de microchips que se utilizan en los sistemas de misiles y en la tecnología militar. China representa alrededor del 94 % de galio y el 83 % del germanio del mundo y actualmente proporciona la mitad de los suministros de EE. UU. Algunos analistas han considerado el galio y el germanio como piezas de ajedrez de un juego geopolítico de enormes proporciones²³. De hecho, un análisis de 2022 realizado por expertos del Servicio Geológico de EE. UU. (USGS) encontró que una interrupción del suministro del 30 % del galio podría causar una disminución de 602.000 millones de dólares en la producción económica de EE. UU. Lo que supondría una reducción del 2,1 % del producto interno bruto (PIB)²⁴.

Según un informe de julio de 2023 del Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales titulado *Monopolio mineral: el control del galio por parte de China es una amenaza para la seguridad nacional*, los semiconductores a base de galio son cruciales para los sistemas de radar y defensa antimisiles de próxima generación, la guerra electrónica y los equipos de comunicaciones²⁵.

Desde el punto de vista de la extracción, el galio se encuentra en cantidades pequeñas junto con otros minerales repartidos a nivel global por lo que es factible que otros países

²² Grafito sintético, incluidas las versiones de alta pureza, alta resistencia y alta densidad, así como para el grafito natural en escamas. <https://edition.cnn.com/2023/10/20/economy/china-graphite-export-curbs-hnk-intl/index.html>

²³ <https://foreignpolicy.com/2023/07/06/china-tech-us-metal-export-yellen-gallium-germanium/>

²⁴ <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0301420722003348>

²⁵ <https://www.csis.org/analysis/de-risking-gallium-supply-chains-national-security-case-eroding-chinas-critical-mineral>

puedan llevar a cabo la diversificación de la extracción. El galio se extrae casi de forma exclusiva como subproducto de la minería del zinc, del aluminio y de otros metales²⁶. Los principales productores son China, Alemania, Kazajistán y Ucrania²⁷. Sin embargo, al igual que ocurre con otros minerales críticos, China domina la capacidad transformación y la fabricación del mineral en productos útiles para la industria y esta dependencia es más difícil de romper a corto plazo²⁸.

Por lo que respecta al germanio, este elemento fue uno de los primeros materiales utilizados en la producción de semiconductores antes del uso generalizado del silicio. Exhibe propiedades similares al silicio y se utiliza en la producción de transistores, diodos y otros componentes electrónicos²⁹.

El germanio se extrae como subproducto de la producción de zinc y de las cenizas volantes del carbón. Se estima que el 75 % de la producción mundial de germanio proviene de minerales de zinc, principalmente el mineral de sulfuro de zinc esfalerita, y el 25 % del carbón³⁰.

El mayor uso final del germanio es en fibras ópticas, que representó el 34 % del volumen mundial de consumo de germanio en 2023³¹. También se utilizan en espectroscopios infrarrojos ya que tanto el germanio como el óxido de germanio son transparentes a la radiación infrarroja. Por esta razón, se utiliza para fabricar lentes y ventanas para la radiación IR. Estos se utilizan principalmente en aplicaciones militares, como dispositivos de visión nocturna. Los usos fuera de las fuerzas armadas son en equipos avanzados de extinción de incendios, sensores de imágenes satelitales y diagnósticos médicos³².

Según la organización empresarial europea Critical Raw Materials Alliance (CRMA), China produce alrededor del 60 % del germanio del mundo, y el 40 % restante proviene de Canadá, Finlandia, Rusia y Estados Unidos³³.

²⁶ <https://investornews.com/critical-minerals-rare-earths/china-selects-critical-mineral-gallium-as-weapon-of-choice/>

²⁷ <https://investornews.com/critical-minerals-rare-earths/china-selects-critical-mineral-gallium-as-weapon-of-choice/>

²⁸ <https://www.lazard.com/research-insights/critical-materials-geopolitics-interdependence-and-strategic-competition/>

²⁹ <https://www.siliconexpert.com/blog/chinas-restricts-gallium-and-germanium/>

³⁰ *Sustainability* 7, 11818-11837, 2015, doi:10.3390/su70911818.

³¹ <https://www.statista.com/statistics/1062116/global-germanium-production-by-country/>

³² Disponible en:

<https://www.crmalliance.eu/germanium#:~:text=Where%20is%20Germanium%20Produced%3F&text=The%20major%20worldwide%20producer%20of,Russia%20and%20the%20United%20States>

³³ <https://africa.businessinsider.com/local/markets/congo-sees-opportunity-as-chinese-export-limits-on-gallium-and-germanium-raise-global/556f7wq>

China domina la producción de estos dos metales no porque sean raros, sino porque ha sido capaz de mantener sus costos de producción bastante bajos y los fabricantes de otros lugares no han podido igualarlos.

En cuanto al grafito, se trata de un material que se utiliza en baterías, pilas de combustible y reactores nucleares. Los controles impuestos por China se han justificado por motivos de «seguridad nacional» por lo que requerirá permisos especiales de exportación para tres grados de grafito. En 2021, China produjo el 79,1 % del grafito natural del mundo, a pesar de tener solo el 22 % de las reservas mundiales³⁴.

Si bien China argumenta que estas restricciones son en interés de su seguridad nacional algunos expertos señalan que se trata de una medida llevada cabo en represalia a las restricciones al sector de alta tecnología que previamente han impuesto EE. UU., Japón y los Países Bajos al restringir conjuntamente las exportaciones de equipos utilizados para la producción de los nodos más avanzados con los que se pueden fabricar chips de última generación en respuesta a la política de «fusión militar-civil»³⁵ del presidente chino Xi Jinping³⁶.

Es probable que China siga utilizando su monopolio en el suministro de materias críticas imponiendo nuevas restricciones comerciales. El tiempo no juega a su favor ya que, aunque es poco probable que los países occidentales puedan desvincularse completamente del suministro de materiales críticos de China en los próximos 15 años —del tiempo estimado en poner en marcha una nueva instalación minera—, la dependencia probablemente disminuirá con el tiempo debido a los esfuerzos políticos que se están llevando a cabo en la consecución de las cadenas de suministros más diversificadas y la obtención de los minerales mediante el reciclado.

³⁴ <https://www.csis.org/analysis/chinas-use-graphite-export-restrictions-encourages-diversification>

³⁵ «El programa de fusión militar-civil integra los esfuerzos de planificación en innovación tecnológica militar con el desarrollo de infraestructuras, logística y capacidades industriales, para permitir a China adaptarse con rapidez a una contingencia bélica». Extraído de CE *China: el desafío de la nueva potencia global*, p. 22. Disponible en: https://www.ieee.es/publicaciones-new/cuadernos-de-estrategia/2022/Cuaderno_212.html

³⁶ <https://www.stimson.org/2023/why-chinas-export-controls-on-germanium-and-gallium-may-not-be-effective/> <https://www.imf.org/en/Publications/fandd/issues/2023/06/challenge-of-export-controls-chad-bown>

Consecuencias de las restricciones

Una de las primeras consecuencias de las últimas restricciones impuestas por China ha sido el aumento de los precios. En particular, los precios del galio ya han aumentado significativamente en aproximadamente un 30 % desde que se anunciaron los nuevos controles el 3 de julio, y continuarán subiendo³⁷. Antes de la imposición de las restricciones, China había exportado en julio 5,1 toneladas de galio y 8 de germanio³⁸. Sin embargo, durante el mes de agosto, China no vendió ni galio ni germanio en los mercados internacionales y aunque las exportaciones chinas de productos de galio y germanio repuntaron en octubre, los volúmenes siguen estando muy por debajo de los niveles de hace un año debido a las restricciones de las exportaciones introducidas en agosto³⁹.

La imposición de restricciones a la exportación o su eliminación repentina también pueden provocar cambios bruscos en el mundo debido a los precios que afectan directamente a las inversiones en la industria minera, que son necesarios a largo plazo y requieren grandes cantidades de capital y *know-how*⁴⁰.

China —que sigue dependiendo en gran medida del dólar estadounidense para fijar los precios y liquidar los contratos de materias primas— está interesada en aprovechar la oportunidad que representa la transición energética y su dominio sobre los minerales críticos para llevarla a cabo y aumentar la influencia del renminbi en los mercados mundiales de materias primas. Para ello ha establecido bolsas de productos minerales en áreas ricas en recursos como la Bolsa de Productos de Tierras Raras de Baotou, que comenzó a funcionar en 2014 y la Bolsa de Metales Raros de Ganzhou, donde la moneda renminbi de China se utiliza para cotizar los precios para el comercio al contado de wolframio, productos de tierras raras y minerales críticos como el cobalto, que como ya se ha comentado son esenciales para la transición a la energía limpia⁴¹.

La búsqueda de fuentes de suministro alternativas ya se ha convertido en una necesidad para EE. UU., la UE o Japón. Si bien existen alternativas para Estados Unidos y sus aliados, la construcción de una cadena de suministro independiente para el

³⁷ <https://www.fastmarkets.com/insights/china-restrictions-on-gallium-germanium-harmful-us-chipmakers/>

³⁸ <https://www.xataka.com/empresas-y-economia/china-consuma-su-golpe-maestro-eeuu-agosto-se-registraron-cero-exportaciones-galio-germanio>

³⁹ <https://www.nasdaq.com/articles/chinas-oct-germanium-exports-rise-but-export-restrictions-limit-gains>

⁴⁰ https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/wtr10_oecd2_e.htm

⁴¹ <https://www.noemamaq.com/china-wants-to-ditch-the-dollar/>

procesamiento de galio y germanio podría requerir de inversión y además podría tardar años en desarrollarse ya que el procesamiento de los elementos puede ser costoso, complejo desde el punto de vista tecnológico, intensivo en energía y contaminante⁴².

Los países alternativos para el abastecimiento incluyen EE. UU., Canadá, Bélgica y Alemania para el germanio, y Corea del Sur y Japón para el galio. Además, en Corea del Sur se dispone de grandes reservas de inventario gubernamental, lo que debería suavizar el impacto para los fabricantes de chips del país. Pero aumentar la producción requiere tiempo debido a la incapacidad de procesar los materiales, así como a las regulaciones ambientales vigentes que impiden el procesamiento y la minería debido a la importante contaminación que causan. Ante estos desafíos, la República Democrática del Congo puede convertirse en una tabla de salvación para los países occidentales ya que es posible que pueda contribuir al 30 % de la producción mundial de germanio con la explotación de una nueva planta⁴³.

Todo apunta a que las últimas restricciones a las exportaciones de minerales estratégicos de China no han sido las primeras ni serán las últimas que se impongan a nivel internacional. Los países ricos en recursos naturales de los que Estados Unidos y la Unión dependen para obtener minerales también están adoptando restricciones comerciales para exigir un mayor procesamiento posterior. Estos países buscan ampliar los beneficios económicos de la elaboración con valor añadido, como la creación de empleo y las inversiones de capital. Por ejemplo, Indonesia, el mayor productor de níquel del mundo debido a las inversiones chinas, prohibió la exportación de mineral de níquel en 2020⁴⁴. Siguiendo el modelo de Indonesia, Filipinas⁴⁵, el segundo mayor productor mundial de níquel extraído, está considerando prohibir o gravar la exportación de su mineral de níquel. Zimbabue, que tiene las mayores reservas de litio de África y algunas de las mayores reservas de litio de roca dura del mundo, prohibió la exportación de litio sin procesar en 2022⁴⁶. Ghana y Namibia también han prohibido la exportación de minerales sin procesar⁴⁷. Todas estas medidas apuntan a que las cadenas de suministro

⁴² <https://edition.cnn.com/2023/10/11/tech/china-chips-gallium-germanium-intl-hnk/index.html>

⁴³ <https://www.miningweekly.com/article/congo-eyes-30-of-germaniums-global-output-by-tapping-new-plant-2023-10-06>

⁴⁴ <https://asia.nikkei.com/Spotlight/Caixin/Chinese-nickel-miners-in-Indonesia-face-threat-from-falling-prices>

⁴⁵ <https://www.spglobal.com/marketintelligence/en/news-insights/latest-news-headlines/philippines-seeks-to-follow-in-indonesia-s-footsteps-with-nickel-export-ban-74109353>

⁴⁶ <https://www.globaltradealert.org/state-act/71304/zimbabwe-export-ban-on-unprocessed-lithium>

⁴⁷ <https://www.downtoearth.org.in/news/africa/green-minerals-race-ghana-approves-policy-to-reap-maximum-benefits-from-mining-projects-91096>

de minerales necesarios para la transición energética y digital y también para el sector de la defensa son muy vulnerables a posibles restricciones⁴⁸.

Los controles de exportación también se enfrentaron a desafíos que iban más allá de los legales. El mayor problema al que se enfrenta la eficacia de las medidas de control de las exportaciones a corto plazo es el contrabando. Esto ya había sido un problema antes de los controles de exportación; en 2009, el contrabando representó el 40 % de las exportaciones de tierras raras de China, y en un momento alcanzó un pico de casi el 50 %⁴⁹.

Las restricciones al comercio de minerales son consecuencia también de las medidas proteccionistas que potencias como EE. UU. y la UE han puesto en marcha para contrarrestar su extrema vulnerabilidad frente a un corte en las cadenas de suministros de minerales críticos.

Por un lado, EE. UU., la UE y Japón buscan minimizar —que no eliminar— su dependencia de China tanto en la extracción como en el procesado de estos minerales críticos y para ello están llevando a cabo iniciativas políticas encaminadas a proteger la industria nacional, buscar alianzas estratégicas con nuevos socios, diversificar las fuentes de suministro y buscar nuevos lugares de extracción.

La Ley de materias primas de la UE —aún sin aprobar—, la Ley de Reducción de la Inflación (IRA) de EE. UU. son ejemplos de cómo la política está reconfigurando las cadenas de suministro de materias primas críticas.

La IRA forma parte de la agenda política de Biden denominada *Made in America* establecida para hacer frente a la alta vulnerabilidad que tiene EE. UU. frente a las cadenas de suministro de materias críticas necesarias para la transición verde y digital y que no solo afectan al sector energético, sino también al sector de la defensa.

Para EE. UU. la IRA supone un impulso para el desarrollo de las industrias nacionales relacionado con las energías limpias. En ella se establecen requisitos específicos para fomentar el abastecimiento nacional y la fabricación y se ofrecen incentivos fiscales para aquellas empresas que realicen el ensamblaje final en América del Norte o en un país

⁴⁸ <https://mwi.westpoint.edu/what-if-americas-mineral-intensive-military-runs-out-of-minerals/>

⁴⁹ <https://www.stimson.org/2023/why-chinas-export-controls-on-germanium-and-gallium-may-not-be-effective/>

con el que los EE. UU. tenga un acuerdo de libre comercio. El objetivo final es relocalizar las cadenas de suministro de materiales considerados claves para la transición energética y digital.

La IRA también apunta explícitamente a los insumos provenientes de las llamadas *foreign entity of concern* (China, Rusia, Corea del Norte o Irán) y estipula que, a partir de 2025, ya no se permitirá que los materiales críticos provengan de ninguno de estos países. Por el momento, Estados Unidos solo tiene veinte acuerdos de libre comercio, y solo uno con una nación africana, Marruecos, lo que podría limitar su capacidad para satisfacer la creciente demanda de vehículos eléctricos con un suministro adecuado de minerales críticos⁵⁰.

Para EE. UU. la IRA está justificada porque le va a permitir reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en un 37-41 % en 2030 en relación con 2005. Pero, además, con nuevas medidas reguladoras nacionales y/o federales estas reducciones podrían llegar al 50 %⁵¹.

Pero hay indicios que apuntan a que la magnitud de la IRA ya está distorsionando el mercado de inversión en energía, creando nuevas incertidumbres en un sector que se encuentra en transición⁵². Todo ello indica que las políticas climáticas también están contribuyendo al auge de medidas regulatorias nacionales y a un mayor proteccionismo que está remodelando las transacciones comerciales globales.

Este entorno comercial internacional más proteccionista podría plantear problemas para las empresas que dependen de los mercados extranjeros, especialmente en Europa y Asia⁵³.

El auge de restricciones a las exportaciones y el proteccionismo hacen que cada vez tengan más importancia las alianzas geoestratégicas de países afines en un mundo altamente fragmentado. Prueba de ello es el Acuerdo establecido entre EE. UU. y Japón⁵⁴, el posible acuerdo de la UE con EE. UU.⁵⁵, el futuro acuerdo de EE. UU. con

⁵⁰ <https://www.energymonitor.ai/sectors/power/the-countries-controlling-the-critical-minerals-supply-chain-in-four-charts/?cf-view>

⁵¹ Como la Ley de Reducción de la Inflación...-pdf

⁵² *Ibíd.*

⁵³ <https://www.bradley.com/insights/publications/2023/07/impacts-of-the-inflation-reduction-act-one-year-on>

⁵⁴ <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2023/march/united-states-and-japan-sign-critical-minerals-agreement>

⁵⁵ [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2023\)754617](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2023)754617)

India⁵⁶, el plan de acción de EE. UU. con Indonesia⁵⁷ o el «club de materias primas críticas» propuesto por la UE que tiene como objetivo obtener materias primas críticas de «socios confiables que estén dispuestos a desarrollar sus propias industrias de materias primas críticas»⁵⁸.

Los riesgos de suministros podrían amplificarse aún más si algunos de los países ricos en materias primas deciden formar cárteles. En la actualidad no se puede descartar que algunos países creen un cártel de materias primas similar a la OPEP. De hecho, por ejemplo, Argentina, Chile y Bolivia, integrantes del triángulo del litio, llevan discutiendo este concepto desde julio de 2022⁵⁹. Rusia también ha manifestado la idoneidad de crear una plataforma al estilo de la OPEP para minerales sólidos⁶⁰.

El auge de los nacionalismos también constituye un riesgo para los mercados de minerales críticos. Por ejemplo, Bolivia ha incluido la cuestión del litio en la Constitución como recurso estratégico⁶¹, en México, el presidente López Obrador declaró en 2022 los yacimientos de litio de México como propiedad nacional estableciendo una empresa estatal, LitoMx⁶². En línea con esta tendencia, en 2023, han continuado las políticas para acelerar la nacionalización⁶³. En Chile se está debatiendo sobre la propiedad de la industria de litio y no es descartable la creación de una empresa estatal de litio como ya existe para el cobre⁶⁴. Desde el punto de vista de la diplomacia, algunos países están estableciendo nuevas alianzas y asociaciones para garantizar el acceso a estos recursos minerales críticos. Como parte de la Estrategia de la UE sobre Materias Primas, se ha dado prioridad a la diplomacia, estableciendo asociaciones estratégicas y diálogos políticos con terceros países para garantizar el acceso a las materias primas en los mercados mundiales.

⁵⁶ <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2024/january/joint-statement-united-states-india-trade-policy-forum>

⁵⁷ <https://id.usembassy.gov/joint-statement-from-the-leaders-of-the-united-states-and-the-republic-of-indonesia-elevating-relations-to-a-comprehensive-strategic-partnership/#:~:text=The%20United%20States%20and%20Indonesia%20intend%20to%20pursue%20an%20ambiti>

⁵⁸ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_1661

⁵⁹ <https://www.mining-technology.com/features/will-the-lithium-triangle-form-the-new-opec/?cf-view>

⁶⁰ <https://tass.com/russia/1730257>

⁶¹ <https://cenital.com/el-triangulo-del-litio/>

⁶² <https://elpais.com/mexico/2023-02-18/lopez-obrador-promete-en-sonora-el-litio-para-todos-los-mexicanos.html>

⁶³ https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5662345&fecha=23/08/2022

⁶⁴ <https://www.eleconomista.es/mercados-cotizaciones/noticias/12239402/04/23/chile-nacionalizara-el-litio-una-ambicion-de-convertirse-en-el-centro-minero-de-la-codiciada-materia-prima.html#:~:text=Chile%20nacionalizar%C3%A1%20el%20litio%20para%20intentar%20c>

Tanto EE. UU. como la EU están llevando a cabo iniciativas diplomáticas para construir mejores asociaciones estratégicas en África con el fin de fortalecer sus cadenas de suministros. Con ellas se pretende desbancar la profunda presencia de China del territorio africano. Frente a las políticas meramente extractivas llevadas a cabo por China en el continente, EE. UU. y la UE ofrecen un modelo de asociación más atractivo con el que se pretende generar el desarrollo económico de los países africanos ricos en recursos minerales. De esta forma, África se está convirtiendo en un socio crucial de EE. UU. y la UE en la configuración geopolítica del siglo XXI⁶⁵.

Alliances	Year	Countries	Aim
Canada-US Joint Action Plan on Critical Minerals Collaboration	2019	Canada, United States	Promote joint initiatives, including research and development co-operation, supply chain modelling and increased support for industry (Natural Resources Canada, 2020)
Energy Resource Governance Initiative (ERGI)	2019	Australia, Botswana, Canada, Peru, United States	Share and strengthen mineral development best practices, from mapping mineral resources to mine closure and reclamation (ERGI, 2019)
Critical Minerals Mapping Initiative (CMMI)	2019	Australia, Canada, United States	Research collaboration among the Geological Survey of Canada, Geoscience Australia and the US Geological Survey to harness these organisations' combined geological expertise to address global natural resource vulnerabilities (Emsbo et al., 2021)
European Raw Materials Alliance (ERMA)	2020	European Union	Address the challenge of securing access to sustainable raw materials, advanced materials and industrial processing know-how (ERMA, 2020)
Supply Chain Resilience Initiative	2021	Australia, India, Japan	Sharing of best practices on supply chain resilience and organising investment promotion events, and buyer-seller matching events to give stakeholders opportunities to explore possibilities of diversifying their supply chains (Ministry of Commerce and Industry, Government of India, 2021)
Minerals Security Partnership (MSP)	2022	Australia, Canada, European Commission, Finland, France, Germany, Italy, Japan, Norway, Republic of Korea, Sweden, United Kingdom, United States	To ensure that critical minerals are produced, processed and recycled in a manner that enables the countries' to realise the full economic development benefit of their geological endowments. The MSP will help catalyse government and private sector investment for strategic opportunities - across the complete value chain - that adhere to the highest environmental, social and governance standards (US Department of State, 2022).
Sustainable Critical Materials Alliance	2022	Australia, Canada, France, Germany, Japan, United Kingdom, United States	Drive the global adoption of environmentally sustainable and socially inclusive and responsible mining, processing and recycling practices, and responsible critical mineral supply chains (Government of Canada, 2022)

Fuente: <https://innovationorigins.com/en/the-european-union-is-on-the-brink-of-striking-critical-materials-agreements-with-argentina-and-chile/>

⁶⁵ <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/how-the-us-can-build-better-strategic-partnerships-in-africa-to-secure-critical-minerals/>

Conclusiones

A medida que el mundo avanza hacia la transición energética y el progreso tecnológico, se estima que la demanda global de los minerales críticos imprescindibles para llevar a cabo estas transformaciones puede sufrir un aumento que se sitúa en torno al 400-600 % o incluso más en las próximas décadas.

La elevada concentración de la producción y del procesado de estos minerales constituye una vulnerabilidad extrema para aquellas potencias que dependen del suministro exterior como EE. UU., la UE o Japón.

La fragmentación de las cadenas de suministro junto con el auge de medidas proteccionistas nacionales y regionales son algunos de los riesgos a los que está sometida la economía relacionada con los minerales críticos.

China, el principal productor mundial y fuente de exportación de muchos de estos minerales, ya ha mostrado su voluntad de imponer controles a la exportación alegando motivos de seguridad nacional. Al amparo de esta justificación, la tensión geopolítica que existe entre China y EE. UU. está distorsionando el mercado de estos recursos, que cada vez se rige menos por la economía y más por la geopolítica.

Todo ello está generando un escenario que está contribuyendo a lo que algunos expertos han denominado la fragmentación geoeconómica. En este contexto, el auge de restricciones a las exportaciones y el proteccionismo hacen que cada vez tengan más importancia las alianzas geoestratégicas de países afines en un mundo cada vez más fragmentado.

Mar Hidalgo García
Analista Principal del IEEEE
[@ieeee_mhidalgo](#)

11/2024

20 de febrero de 2024

Pedro Sánchez Herráez

**Asia Central, el disputado puente
entre Asia y Europa (reedición)**

Asia Central, el disputado puente entre Asia y Europa (reedición)

Este artículo fue publicado originalmente en febrero de 2017

Resumen:

Asia Central, el espacio terrestre que sirve de puente y unión entre dos continentes, entre dos mundos, es también una zona de disputas y en disputa.

Tras la etapa ruso-soviética, durante la cual la zona se mantuvo siempre tutelada, las nuevas repúblicas inician una andadura más o menos independiente en la esfera internacional, si bien plenas de diferendos internos.

La reconfiguración actual del poder a escala global pone de nuevo en valor esta zona, que es de nuevo, objeto de disputas entre actores estatales y no estatales y que además no ha conseguido, todavía, eliminar sus diferendos internos.

Palabras clave:

Asia central, Rusia, China, Ruta seda, Gran Juego, Islamismo, Turquía.

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

Central Asia, the contested bridge between Asia and Europe

Abstract:

Central Asia, the land that bridges and serves as a union between two continents, between two worlds, is also an area of disputes and disputed.

After the Russian-Soviet era, during which the area remained always supervised, the new republics begin a more or less independent way in the international arena, although full of internal disputes.

The current reconfiguration of global power puts value back into this area, which is again the subject of disputes between state and non-state actors and also has not succeeded, yet, remove its internal disputes

Keywords:

Central Asia, Russia, China, Silk road, Great game, Islamism, Turkey.

Un complejo camino del mundo

La región conocida como Asia Central, siguiendo los parámetros de clasificación de las Naciones Unidas¹, comprende los países de Kazajstán, Turkmenistán, Uzbekistán, Kirguistán y Tayikistán, los comúnmente denominados como los “tanes”, en una generalización un tanto simplista que muestra, de manera patente, el desconocimiento existente sobre esa zona clave del planeta.

Esos nombres habitualmente se asocian a un grupo de estados remotos, cuya fonética, en la mayor parte de las ocasiones, retrotrae a imágenes y percepciones relacionadas y entremezcladas de Rusia, de la Unión Soviética, del mundo ruso-soviético en sentido amplio, pero también de Asia; trae imágenes de grandes estepas y montañas inmensas, de ricos y aislados valles, de pueblos antiguos y ciudades legendarias –como Samarcanda-, de nómadas a caballo y de caravanas de camellos trayendo productos de China... casi intuitivamente, se nos dibuja una zona de tránsito, una encrucijada de culturas, uno de los caminos naturales del planeta.

Y, en efecto, así es; esta gran masa terrestre, que abarca a más de ocho millones de kilómetros cuadrados (unas 16 veces España) y que se encuentra enclavada, es decir, sin salida al mar, constituye el punto de paso natural entre Asia y Europa a través de Rusia.

Este “camino del mundo”, como ha acontecido con otras zonas similares en el planeta, ha sido objeto de deseo permanente y punto de tránsito de pueblos e imperios; así, Alejandro Magno, Genghis Khan, Tamerlán, el Imperio Otomano, la Rusia Zarista, el Imperio Británico, la Unión Soviética y, en épocas más recientes, las grandes potencias del planeta e incluso actores no estatales como el islamismo radical han pretendido o pretenden dominar Asia Central, que puede ser considerada, por consiguiente, un auténtico Axis Mundi².

Y como tal zona de interés, ha estado y sigue estando sujeto a intereses y tensiones de propios y extraños. La heterogeneidad de estas naciones, tanto desde el punto de vista geográfico como económico y humano –estepas inmensas de población nómada o

¹ United Nations Statistics Division, Geographical region and composition, Asia, Disponible en <http://millenniumindicators.un.org/unsd/methods/m49/m49regin.htm#asia>

² Como señala en su excelente obra ZAPATER ESPI, Luis Tomás, “Asia Central: conflictos étnicos, nuevo nacionalismo e Islam”, Quiles, Valencia, 2005, página 10.

profundos valles enclavados entre altas montañas, abundancia o escasez de agua, gran tamaño y riqueza o escasa superficie y población, raíces túrquidas o persas...- motiva diferencias y disputas entre ellas³.

Y también existen profundos diferendos internos, pues no sólo estos países nacen de manera completamente artificiosa y diseñados, precisamente, para no ser viables como entes autónomos en la etapa de dominio de la zona por parte de la URSS (Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, sino que la primacía de la percepción y lealtad al clan o al grupo étnico sigue siendo prioritaria, en muchos casos, sobre la lealtad al Estado, lo que origina una poderosa debilidad interna y alienta el nepotismo, la corrupción y la falta de esperanza de futuro. Y si se le añaden los efectos de la crisis global a unos tejidos económicos débiles y muy dependientes, el entorno social se complica y se torna caldo de cultivo de potenciales huidas hacia cualquier parte, bien sea migrando, bien sea pretendiendo cambiando el curso del país por medio de revueltas o revoluciones.

A estas debilidades y diferendos internos es necesario añadirle las tensiones procedentes del exterior y las apetencias por el dominio de dicho espacio, o negación del mismo al adversario, de imperios y potencias a lo largo de la historia... y también en la actualidad. Las percepciones e importancia de la zona para Rusia desde la época zarista y como parte del espacio postsoviético, la proximidad e interés para una China en pleno proceso de surgimiento y expansión a escala global, la reconfiguración –o no- del poder y presencia de los Estados Unidos en el mundo, la posibilidad de que radicalismos de todo tipo se asienten en una masa de población de unos 60 millones de personas con una compleja situación económico-social... ponen de manifiesto, quizás, el hecho de encontrarnos ante un hito en el cual los equilibrios de poder a escala planetaria, cual placas tectónicas se están realineando, hecho que motiva, o puede motivar que, en ciertas zonas de confluencia de dichos poderes se generen poderosos sismos con consecuencias locales, regionales e incluso globales potencialmente devastadoras.

³ Los datos geopolíticos básicos pueden consultarse en unas tablas al final del capítulo; pero, como simple ejemplo, y pese a esa posible imagen de homogeneidad entre estos países, entre los "tanes", las diferencias entre un Kazajstán geográficamente enorme, con un buen nivel de riqueza y gran potencial económico, muy próximo a Rusia y con cerca de un 20% de población de esa etnia y, por otro lado, Tayikistán, con el que no comparte frontera y muy alejado en muchos aspectos, son enormes.

Y Asia Central, los “tanes”, aparentemente tan lejos pero realmente tan cerca, conforman una de esas zonas de fricción. Un sucinto análisis, básicamente centrado en los aspectos más genéricos –pues no constituye la pretensión de estas líneas realizar un estudio pormenorizado a escala local, nacional, regional o global- pretende, de manera simple, y con la esperanza no sea simplista- poner de manifiesto algunas de las tensiones internas y externas que pudieran desembocar en un conflicto, pues ese constituye uno de los objetivos de la obra que tiene entre sus manos.

Antecedentes

Asia Central: esfera de seguridad rusa

Las amplias llanuras que conforman gran parte del territorio del este del continente europeo, surcadas por grandes ríos y cubiertas, en la zona norte, por la densa taiga, vieron no sólo el nacimiento de la Rus de Kiev, el origen de la Rusia actual, sino también la llegada, desde las estepas, de pueblos asiáticos, de gentes a caballo que fueron capaces de acabar y someter a la misma, de quemar muchas de sus ciudades –los mongoles asolaron Moscú en 1238 y Kiev, la capital original de la Rus, en 1240- y de obligar a parte de sus habitantes originarios a refugiarse en esa fría taiga, en el bastión ubicado en la profundidad al noreste de Moscú, en el cual los jinetes de las estepas perdían su ventaja militar comparativa.

Tras recuperarse, en una suerte de largo proceso de catarsis, los ancestros de los rusos actuales fueron ampliando el cochón de tierras bajo su dominio alrededor del bastión defensivo, para asegurarlo, poniendo espacio y pueblos por medio; y, además, cuando se sintieron suficientemente fuertes, continuaron el avance para cerrar las potenciales vías de penetración hacia el corazón de su territorio, dedicando una atención y prioridad muy especial al cierre de las estepas, a la ruta seguida por los invasores procedentes de Asia⁴.

Iván IV (1530-1584), conocido con el sobrenombre de “el Terrible”, inicia la conquista de los territorios de la antigua Horda de Oro en el siglo XVI, avanzando y tomando sus

⁴ A este respecto SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro, “Marco Geopolítico de Rusia: Constantes Históricas, dinámica y visión en el siglo XXI”, páginas 15-77, en VVAA, “Rusia bajo el liderazgo de Putin: La nueva estrategia rusa a la búsqueda de su liderazgo regional y el reforzamiento como actor global”, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Cuaderno de Estrategia nº 178, Madrid, 2015. Disponible en http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_178.pdf

ciudades más importantes, como Kazán en 1552 y Astrakán en 1556, acción que se continuará durante los siglos siguientes, incluyendo la creación de una línea de fortificaciones con la que se pretendía frenar las incursiones de los “kazajos”⁵, línea que se corresponde, en gran medida, con la frontera con el actual Kazajstán⁶. A finales del siglo XIX, acaba la incorporación de Asia Central al ya reconocido como Imperio Ruso, en un siglo XIX que coincide con la época de máxima expansión colonial europea y en la que las tierras de Asia Central, aparentemente remotas y lejanas, son también parte de la confluencia de intereses directos e indirectos de los imperios del momento.

Zona de confluencia de intereses imperiales

De esta forma, el avance ruso hacia el sur, además del recurrente y manido argumento del “espacio de seguridad” que permitiera mantener seguro el bastión y además de posibilitar la obtención de tierras, poblaciones y recursos, pretendía otra de las constantes geopolíticas apetecidas por Rusia desde tiempo secular: la salida al mar, alcanzar mares cálidos que permitieran el comercio y la expansión de Rusia a escala global. Y esta pretensión llevó al Imperio Ruso al enfrentamiento con los imperios del momento, con el Imperio Otomano en la zona del Cáucaso y en sobre todo en los Balcanes y, con el Imperio Británico, la potencia marítima del momento, en Asia Central, en una sucesión de disputas a escala global, si bien con una significación muy especial en esta zona –la creación de Afganistán responde a esta realidad- que sería denominada por Rudyard Kipling como “El gran Juego”⁷.

Pero el avance ruso en Asia Central no sólo preocupaba a los británicos, sino también a los chinos –una China en plena fase de pugna frente a las potencias occidentales- por su proximidad al Sinkiang⁸, una zona considerada esencial por el país del dragón por muchas razones pero, destacando de entre ellas, por su valor como glacis defensivo del núcleo Han, del corazón de la nación china.

⁵ El nombre “kazajo” tiene la misma raíz etimológica que “cosaco”, proviene del ruso kozak, del turco kazak (guerrillero, nómada, aventurero) y qaz, (vagabundear) Online Etymology Dictionary, Cossak. Disponible en http://etymonline.com/index.php?term=Cossack&allowed_in_frame=0

⁶ ZAPATER ESPI, Luis Tomás, “Asia Central: conflictos étnicos, nuevo nacionalismo e Islam”, Quiles, Valencia, 2005, página 18.

⁷ HOPKIRK, Peter, “The Great Game: the struggle for Empire in Central Asia”, Kodanska América, New York, 1994.

⁸ SKRINE, C.P. y NIGHTINGALE, Pamela, “Macartney at Kashgar: New Light on British, Chinese and Russian Activities in Sinkiang, 1890-1918”, Routledge, Oxfordshire, 2005.

Tras la derrota de Rusia en la guerra de Crimea (1853-56) frente a las potencias occidentales, y detenida temporalmente su expansión hacia el Mediterráneo y Balcanes⁹, ésta avanzó y aceleró la penetración por Asia Central. Incrementándose en gran medida la “rusificación” de la zona y potenciando, especialmente en Kazajstán la emigración de personas de etnia rusa, donde se pasó del 20% en 1887 al 40% en 1911.

Las diferentes escuelas geopolíticas del siglo XIX y principios del XX van remarcando la importancia capital de la masa continental que conforma el territorio ruso, su papel clave en el esquema de poder mundial y las maneras de obtener el control o el cerco del mismo, para negar la posibilidad del control del planeta al que dominara esa que será llamada “Tierra corazón”; de entre todos, destacar quizás al británico John Mackinder¹⁰, que tras recorrer la inmensidad rusa y apreciar su vastedad, su poder y sus potencialidades, señalaba la necesidad de rodear y separar esa masa terrestre de Europa y Asia costera¹¹ como único modo de garantizar su control.

Los intentos de asimilación y absorción

La rusificación, los esfuerzos y acciones emprendidas para imponer la lengua, cultura y usos rusos a las gentes de los nuevos territorios¹², se produjo de diferentes maneras y con distinto grado de intensidad, pudiéndose señalar, de manera muy general, que el grado de la misma era proporcional a la distancia a Moscú, siendo mayor en Kazajstán y menor según se avanzaba hacia el corazón montañoso de Asia; y la rusificación guardaba una relación directa con la emigración, con la llegada de gentes –de manera voluntaria o forzada- de todos los lugares del Imperio a las nuevas tierras, gentes que en su mayor parte eran de etnia rusa o del “mundo ruso”¹³.

⁹ Esta guerra tuvo un impacto demoledor en Rusia, pues tras la misma quedó patente su atraso industrial y su pérdida de peso específico en el orden mundial, provocando una oleada de indignación y una fuerte reacción en todo el país. Un interesante análisis sobre la misma puede consultarse en FIGUES, Orlando, “Crimea: la primera gran guerra”. Edhasa, Barcelona, 2012.

¹⁰ MACKINDER, H. J., “The Geographical Pivot of the History”, Royal Geographical Society, 1904. Disponible en http://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwi5ucSNkdfOAhVEzxQKHxt1DakQFggfMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.iwp.edu%2FdocLib%2F20131016_MackinderTheGeographicalJournal.pdf&uq=AFQjCNG0ZLSa4dGu7g6RFVfSfhDKC6Cy8w&sig2=Ai1RjPjXV0HiznqPeMr4rw

¹¹ En terminología actual, Asia-Pacífico.

¹² A este respecto BRAZEL, Sean C., “Russification Efforts in Central Asia and Baltic Regions”, Air University (U.S.). Air Command and Staff College, Maxwell, 2012.

¹³ Como referencia, en relación a las proporciones étnicas dentro del Imperio Ruso, en los momentos finales del mismo y antes del nacimiento de la URSS la población se cifraba en unos 160 millones de habitantes, con una gran heterogeneidad, si bien con mayoría de rusos, ucranianos “pequeños rusos” y bielorrusos “rusos blancos” (78, 32 y 5 millones respectivamente), mientras que respecto al resto de nacionalidades, ninguna tenía unas cifras superiores a

La primera y mayor oleada de emigrantes se produjo hacia el actual Kazajstán, que presencié la llegada de unas 400.000 personas entre 1893-1905 y 1,5 millones entre 1906-1917, masa humana que alteró drásticamente la vida tradicional, pues la modalidad de emigración consistió en el establecimiento de la mayor parte de los mismos como colonos en sus amplias llanuras, alterando profundamente el modo de vida tradicional de sus gentes, nómadas y ganaderos que observaban cómo agricultores sedentarios iban ocupando sus tierras. Esta llegada masiva de colonos, en mucha mayor medida que en el resto de tierras de Asia Central –donde la expansión rusa y el poblamiento se ajustó a parámetros más coloniales, desplazándose pocos colonos pero si las personas que conformaron las clases dirigentes de estas tierras-¹⁴, continuada en épocas posteriores, explica en gran medida la actual mayor proximidad ruso-kazaja en muchos aspectos que la del resto de las repúblicas de Asia central, así como la gran proporción de población de etnia rusa existente en Kazajstán¹⁵.

Esta emigración masiva e institucionalizada, bien de colonos, bien de élites dirigentes, contaba con la natural resistencia de los pueblos conquistados, generando tensiones constantes y, en muchos casos, un fuerte sentimiento anti ruso, sentimiento aglutinador de varios diferendos, entre ellos el rechazo de otra cultura, de pugna por los recursos – especialmente agua y tierra- entre la población nómada y los nuevos asentamientos agrícolas y la resistencia al cambio de modos de vida en sociedades tremendamente tradicionales, hecho que, en algunas ocasiones, pretende ser visto como el germen del nacionalismo de estos pueblos.

Pero no es hasta 1916, en plena Primera Guerra Mundial (1914-1918) y con el Imperio Ruso ya en plena decadencia (baste recordar que ya en el año 1905 se produjo un estallido revolucionario en el Imperio que hizo temblar los cimientos del mismo, constituyendo el prolegómeno del posterior en 1917) cuando acontece una gran revuelta en Asia Central. Esta revuelta tuvo como detonante la finalización de exención del

los cinco millones (5 nacionalidades se encontraban entre 4 y 2 millones, 8 entre 2 y 1 millón y 80 con menos de un millón). MAWDSLEY, Evan, "The Russian Civil War", Birlinn Limited, Edinburg, 2011.

¹⁴ RICHARD, Pierre, "Russia Central Asia 1867-1917", University of California, Berkley, 1960, página 127.

¹⁵ Un análisis relativo a las poblaciones rusas existentes en el espacio postsoviético puede consultarse en SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro, "La pugna por el espacio postsoviético: la cuestión de las minoría rusas", en Panorama geopolítico de los conflictos 2015, Instituto Español de Estudios Estratégicos. 2015, páginas 57-93. Disponible en <http://www.ieeee.es/publicaciones-new/panorama-geopolitico-de-los-conflictos/2015/PANGEOCONF2015.html>

servicio militar para los rusos musulmanes, que fueron llamados a filas con la Gran Guerra en plena vorágine.

Este hecho constituyó el catalizador de muchas de las tensiones y problemas existentes, que, como otras veces en la Historia, buscan una solución por la fuerza de las armas, surgiendo la que sería llamada por Moscú la revuelta de los Basmachi “bandoleros”, con episodios de violencia extrema y matanzas por ambas partes, tanto en el etapa zarista como en la etapa bolchevique, pues tras la toma del poder por los mismos en 1917, la revuelta continuó con el mismo grado de virulencia.

En noviembre de 1921, el general Enver Pasha, antiguo ministro de defensa del ya desaparecido Imperio Otomano y adalid del panturquismo se convirtió, rápidamente, en el líder del movimiento basmachi, centralizándolo y dándole un mayor grado de organización; su pretensión era crear una confederación panturca, que incluyera a toda Asia Central, Anatolia y partes de China¹⁶, para lo que no dudó en hacer una llamada a la yihad, acción que obtuvo un gran apoyo, convirtiendo el movimiento rebelde en un auténtico ejército.

El panturquismo y el panislamismo se convirtieron en el motor de la revuelta, así como ésta también consiguió canalizar, al menos inicialmente, muchos de los diferendos y resentimientos de los pueblos de Asia Central hacia rusos y soviéticos.

Con los bolcheviques ya en el poder, si bien inicialmente de manera todavía precaria y con una guerra civil en curso, como modo de aparentemente “romper” con el pasado zarista y como medio de limitar los frentes de batalla, los soviéticos abordaron la llamada política de “korenización” o “indigenización”, concediendo mayor grado de autonomía y respeto por usos y leyes locales. Y una vez fortalecidos y con las riendas del poder en sus manos, combinaron esta política con un poder militar aplastante –que incluía muchas unidades formadas por personal local-, combinación que permitió finalizar, tras varios años de lucha y el agotamiento casi extremo de la población, tras la muerte del general Pasha y la fuga a Afganistán de los cuadros dirigentes restantes, con la revuelta - salvo en algunos reductos-, transformada ya ésta en simples grupos de huidos que recurrían

¹⁶ OLCOTT, Martha B., “The Basmachi or Freeman’s Revolt in Turkestan 1918-24”, *Soviet Studies*, Vol. 33, No. 3 (Julio, 1981), páginas 352-369, página 358; así mismo, YILMAZ, Suhnaz, “An Ottoman warrior abroad: Enver Pasha as an exile: an expatriate”, *Middle Eastern Studies*, volume 35, 1999, issue 4, publicación online 2006, páginas 40-69.

al bandolerismo para sobrevivir y, por tanto, perdiendo completamente el apoyo popular que pudiera restar a la misma.

Esta guerra supuso –si bien con diferente grado de intensidad en las diferentes zonas del amplio espacio considerado- la muerte de decenas de miles de personas, la emigración y el desplazamiento de centenares de miles y la modificación de manera sustancial de las proporciones y zonas de vida de las etnias tradicionales. Y, también, en ocasiones, es contemplada como el primer conato de nacionalismo en estas tierras¹⁷.

¿Nacionalismo vs integración?

Hasta la etapa soviética, no era posible encontrar estructuras de vertebración político-territoriales en sentido estricto de la palabra, pues las estructuras políticas centroasiáticas tenían un carácter eminentemente local, y la base de la cohesión se centraba en la lealtad a una dinastía o clan. Por tanto, la korenización o indigenización supuso que, en cierta medida, élites locales, afiliadas al Partido, obtuvieran cargos y presencia institucional en las nuevas estructuras, como manera de mostrar y guardar distancias, como ya se ha comentado, con el “modo zarista”.

En el año 1924 se crearon la mayor parte de las fronteras territoriales actuales de Asia Central –hasta 1929 no se garantizó a Tayikistán el status de república-con las que pretendía un diseño del mapa acorde a los intereses de Moscú. De esta manera, a los grupos étnicos más numerosos se les asignaban las unidades administrativas más grandes (repúblicas o regiones) mientras que al resto, o no tuvieron o se les asignaron las más pequeñas (oblast y repúblicas autónomas).

La división artificial de Asia Central y la soviétización se produjeron empleando los siguientes mecanismos¹⁸, si bien, y pese al discurso oficial imperante, ciertamente muy similares a los seguidos en la etapa zarista:

- Manipulación del peso de las minorías frente al de las mayorías, así como la consolidación explícita de minorías en diferentes zonas para evitar las grandes

¹⁷ PAKSOY H. B., “Basmachi”: Turkistan national liberation movement 1916-1930,s”, Academic International Press, 1991, Volumen 4, páginas 5-20. Disponible en http://vlib.iue.it/carrie/texts/carrie_books/paksoy-6/cae12.html

¹⁸ En muchos aspectos esta cuestión guarda, como quizás no podría ser de otra manera recordando sus orígenes, a la ingeniería geopolítica empleada por Tito tras la Segunda Guerra mundial para la articulación de Yugoslavia. Un análisis más amplio sobre los mecanismos de soviétización puede consultarse en ZAPATER ESPI, Luis Tomás, “Asia Central: conflictos étnicos, nuevo nacionalismo e Islam”, Quiles, Valencia, 2005, páginas 36-41.

contigüidades étnicas o religiosas que pudieran generar veleidades secesionistas o de potencial adhesión a movimientos pan (pantúrquicos, panislámicos, etc.).

- Consolidación y potenciación de las diversas identidades de cada nueva república (tayika, uzbeca, etc.) como medio de diferenciación entre ellas y como forma de evitar el fortalecimiento de una identidad común (turcomana, persa, etc.).
- Diseño de fronteras territoriales artificiosas, que incluso dificultaban las posibilidades de movimiento por el interior de las diferentes repúblicas¹⁹, obligando a sus habitantes a atravesar necesariamente territorio de las repúblicas vecinas dada la escasez de vías y corredores de movilidad en algunas zonas, dificultando así no sólo una potencial independencia, sino generando relaciones de obligada dependencia entre ellas.
- Movimientos de población, en forma, sobre todo, de emigración foránea a estas tierras: las ya citadas de kulaks rusos y ucranianos a Kazajstán en los años 20 del siglo XX, las posteriores deportaciones masivas de alemanes, coreanos y tártaros en los 40 (acusados de colaborar con las tropas del eje en la Segunda Guerra Mundial), la colonización de tierras vírgenes propugnada por Nikita Kruchev en los 50... las proporciones de autóctonos y foráneos fueron cambiando, siempre, en detrimento de la etnia mayoritaria.
- Creación de lenguas diferenciadas, maximizando las particularidades lingüísticas de cada zona, cambiando alfabetos (árabe, latino, cirílico, persa) e identificando a cada etnia con una lengua diferente, y siempre con el ruso como “lingua franca” y oficial.
- Empleo de la manipulación histórica como medio de potenciar el discurso dominante de identificar a cada etnia con un territorio en concreto (precisamente, el generado tras la invención de las fronteras), asumiendo el control de la enseñanza, modificando textos y libros, monopolizando los medios de comunicación, creando una supuesta herencia cultural sobre la base de mitos -ciertos o inventados-, e identificando todo “lo viejo” con atraso, superstición e ineficacia, y “lo nuevo” con modernidad, transparencia y progreso.
- Designación expresa de los “enemigos” del nuevo modelo, tanto externos (fascismo, capitalismo) como internos (reaccionarios, religión, historia y usos del pasado, etc.) como

¹⁹ OLIVIER, Roy, “La nueva Asia Central o la fabricación de naciones”, Sequitur, Madrid, 1998, página 119.

medio de afianzar la nueva situación y mantener un nivel de tensión y supervisión permanente.

De esta forma, los nuevos entes político-administrativos creados por los soviéticos eran absolutamente inviables como entidades independientes, tanto por cuestiones internas como externas, pues hasta la economía –dirigida- se especializaba en determinados productos²⁰, debiéndose importar el resto de recursos de las demás repúblicas de la URSS y viceversa.

Con la creación de esas nuevas naciones aglutinadas alrededor de grupos étnicos –en la proporción adecuada a los intereses soviéticos- que, en muchos casos, eran enormemente afines, la pretensión fue establecer diferencias y crear sentimientos nacionalistas diferenciados –en el marco del Partido- en las nuevas entidades político-administrativas bajo unas fronteras territoriales creadas expresamente para ello, y todo ello implantado en unos pueblos que no tenían ningún antecedente organizativo similar.

Una vez los soviéticos asentados firmemente en el poder, en los años 30 del siglo XX Stalin –que no era ruso, sino georgiano, y cuyo su primer cargo importante en el Politburó fue el de Comisario para las Nacionalidades- inició la que sería llamada Gran Purga, que tuvo un efecto devastador en toda la URSS y en Asia Central. Los dirigentes y las élites locales del Partido en las repúblicas centroasiáticas –esos que habían alcanzado en poder en el marco de la política de korenización- fueron ejecutados casi en su totalidad, acusados de desviacionismo y revisionismo, y se potenció, de nuevo, la rusificación de la región.

Asia Central sufrió, como el resto de la Unión Soviética, los estragos generados no sólo por la purga –con asesinatos permanentes, deportaciones selectivas de millones de personas fuera de la región y la llegada de millones de deportados a la misma- sino también por la colectivización y las hambrunas derivadas de la misma, la industrialización de ciertas zonas a toda costa sin atender a ningún tipo de criterio –medioambiental, sanitario, social- que no fuera maximizar la producción y la persecución sistemática de

²⁰ A modo de ejemplo, el cultivo de algodón en Uzbekistán y gran parte de Kazajstán se convirtió en casi un monocultivo –dirigido por el Estado-, lo que no solo impedía el desarrollo de un entramado económico más mallado, sino que ha motivado que el Mar de Aral, un lago que hasta mediados del siglo XX constituía una de las mayores masas de agua dulce del planeta haya quedado casi desecado en su totalidad, y que las tierras de cultivo se encuentren saturadas de los productos químicos empleados en grandes masivas, generándose un grado de contaminación y de riesgo medioambiental que, aún en la actualidad, constituye una seria amenaza con impacto directo en la propia seguridad de las personas y de los países de la región. Este aspecto se trata con mayor detalle en un epígrafe posterior.

las identidades previas, de los usos y modos de vida tradicionales que pudieran restar, en afán de generar el denominado “homo sovieticus”.

Aparentemente, el dilema desde el punto de vista soviético está resuelto: se han creado unos entes de manera artificiosa, en torno a unas etnias -el sufijo persa “-stan” significa país, lugar donde se está, tierra de²¹- a las que se les potencia -y se fuerzan- sus diferencias, a efectos evitar una hipotética unión entre ellas y así mantener una pugna soterrada permanente; y las etnias mayoritarias en cada nueva república que lo han de ser en la proporción adecuada -nunca demasiado amplia-, para que los nuevos entes requieran de la tutela de la URSS para seguir siendo viables y que, a su vez Moscú emplea para asegurar sus intereses regionales y globales, pues la pugna por la región continúa, y ya, además, inmersa en el conflicto ideológico global.

La pugna global por Asia Central continúa.

Tras las Segunda Guerra Mundial, en la que la URSS combatió en el bando de los Aliados, y derrotada la amenaza hitleriana, la situación acabó transformándose en la conocida como Guerra Fría, con la Unión Soviética nucleando uno de los dos bloques enfrentados por la supremacía global. Y, de nuevo, retorna el Gran Juego, esta vez bajo la forma de la denominada teoría de la contención de Keenan²² -que, junto con otras iniciativas con el mismo propósito, articuló la política mundial durante casi medio siglo-. Y dichas teorías, en gran parte, no hacen sino retomar la teoría del geopolítico Nicolas J. Spykman, relativa a la necesidad de cercar esa tierra corazón, de dominar lo que él denomina Rimland, un amplio anillo terrestre que permitiría mantener contenida dicha tierra corazón.

En esa confrontación global, las tierras de Asia Central seguían siendo piezas claves tanto para la URSS como para sus adversarios, en la línea y papel secular de estas tierras respecto a los imperios de cada época. Y, además de su valor geopolítico, -o como una muestra más del mismo-; se desplegaron armas atómicas en Kazajstán -llegó

²¹ Online Etymology Dictionary, “Stan”. Disponible en

http://etymonline.com/index.php?allowed_in_frame=0&search=stan

²² George F. Keenan (1904-2005), diplomático norteamericano, sus publicaciones inspiraron, entre otros aspectos importantes de la política exterior de los EEUU, la teoría de la contención. A este respecto, resulta sumamente interesante la lectura del llamado “Telegrama largo”, enviado desde Moscú en 1945, donde presenta, desde su perspectiva, la cosmovisión soviética del momento. El texto del telegrama se encuentra disponible en

<http://nsarchive.gwu.edu/coldwar/documents/episode-1/keenan.htm>

a contar con 1.410 cabezas nucleares y un centro de pruebas de estas armas en el noreste del país, -Semipalatinsk, a 150 km de la ciudad de ese nombre, en el noreste del país-, armas biológicas –la mayor planta de producción de estas armas de la URSS se encontraba en Stepnogorsk, a 200 kilómetros al noreste de Astana- y armas químicas (en Pavlodar, a 450 km al noreste de Astana y 405 km al sureste de la ciudad rusa de Omsk)²³, reforzando el papel de estas repúblicas en la doctrina militar soviética. Y, de hecho, la mayor parte de estos emplazamientos se encontraban ubicados en la zona norte de Kazajstán, donde se encontraba –y lo siguen haciendo- una importante proporción de población de etnia rusa, y dejando al sur un ingente colchón de espacio proporcionado por el resto de repúblicas centroasiáticas y por las estepas del propio Kazajstán.

Pero no sólo la pugna se dirimía entre marxismo y capitalismo, entre la URSS y los EEUU, sino que, y especialmente en el “bajo vientre” o flanco sur de la URSS, otros movimientos y actores libraban su pugna, que tenía, obviamente, impacto en la zona y, como caja de resonancia, a nivel global; de esta manera, panturquismo y panislamismo, como en tiempos pasados y recientes, jugaban su papel en Asia Central, pese a las rusificaciones, korenizaciones y nacionalismos implantados en la misma por rusos y soviéticos.

El panturquismo²⁴, nacido en el siglo XIX como el afán de unir a todos los pueblos túrquicos, tanto a los turcos de Turquía como a los denominados “turcos del exterior” (Diş Türkler), surgió en el ámbito académico, donde orientalistas –en su mayor parte occidentales- ponen de manifiesto la existencia de puntos comunes entre los diferentes pueblos túrquicos, y cuyos ensayos tienen una gran influencia en las burguesías y élites del momento.

Tras la I Guerra Mundial (1914-1918), el fin de Imperio Otomano y la creación de Turquía de manos de Mustafa Kemal Atatürk (1881-1938) pusieron freno en gran medida a los ideales pantúrquicos y panislámicos.

Respecto al panislamismo, en los momentos iniciales de la Revolución Rusa, y durante la posterior guerra civil, los radicales islámicos intentaron aprovechar la anarquía

²³ Nuclear Threat Initiative, “Kazakhstan”. Disponible en <http://www.nti.org/learn/countries/kazakhstan/>

²⁴ A este respecto, BALCI, Bayram y SALI Ahmet, “Panturquisme: vie et mort d’une idéologie”, *Institut Français d’Etudes Anatoliennes*, 2001, páginas 15-22. Disponible en <http://books.openedition.org/ifeaqd/140?lang=es>

existente para ganar posiciones, pero fueron reprimidos tanto por los bolcheviques, que los consideraban un movimiento burgués y reaccionario como por los rusos blancos, que aplicaron una política en clave étnica más dura que la de los zares²⁵. Y la Revuelta Basmachi, anteriormente citada, dejó patente para los soviéticos los riesgos de la extensión de los movimientos pantúrqicos o panislámicos en Asia Central.

Tanto rusos como soviéticos, frente a estos movimientos integradores, optarían por la opción opuesta, y dado que el panturquismo y el panislamismo pretendían la unión, la baza a seguir era la potenciación del nacionalismo y el localismo, remarcando la “especificidad” étnica de cada grupo, y la integración de estos elementos en el Imperio Ruso o en la Unión Soviética

Si bien durante la II Guerra Mundial (1939-1945), la propaganda nazi intentó resucitar ese proyecto irredentista panturco, como un medio de actuar contra la URSS, las presiones del bando Aliado y las derrotas que comenzaron a sufrir las fuerzas del Eje en el frente del este pusieron de manifiesto el peligro que podía suponer abrazar de nuevo el panturquismo²⁶. Y, tras dicha conflagración, y con la integración de Turquía en el ámbito occidental –miembro de la OTAN desde 1952-, el discurso formal no existe, si bien el panturquismo vuelve a calar entre una parte de la población, especialmente entre las masas peor integradas en las grandes ciudades y que tiene un crecimiento significativo a partir de los años 70.

Por otra parte, desde finales de los años 60 los soviéticos pretendieron instrumentalizar a las poblaciones musulmanas de su territorio para incrementar su grado de infiltración en el mundo árabe y musulmán –recordemos que seguimos en plena Guerra Fría-, llegando a enviar delegados a conferencias islámicas en diferentes países e, incluso, organizado alguna. Estas acciones tuvieron un efecto no deseado por lo Moscú, pues el contacto con el exterior hizo comprender a los musulmanes soviéticos su posición secundaria, así como permitió la introducción del Islam político en las regiones de mayoría musulmana de la URSS, lo que tendría serias consecuencias posteriores²⁷.

²⁵ ZAPATER ESPI, Luis Tomás, “Asia Central: conflictos étnicos, nuevo nacionalismo e Islam”, Quiles, Valencia, 2005, página 29.

²⁶ ÇALIS, Saban, “Pan-Turkism and Europeanism: a Note on Turkey’s Pro-German Neutrality during the Second World War”, *Central Asian Survey*, n° 16, 1997, páginas 103-114.

²⁷ JONSON, Lena, “Tajikistan in the new Central Asia: geopolitics, great power rivalry and radical islam”, I.B. Tauris, London, 2006, página 43.

La invasión soviética de Afganistán en 1979 acabó generando –con ayuda y financiación exterior- una nueva yihad contra los soviéticos -en esta ocasión muy exitosa, pues fue capaz de expulsar a una ya URSS en plena decadencia - y de activar un resurgir islámico en Asia Central.

Por tanto, se presenta una pugna entre estas visiones “pan” y el valor absoluto otorgado al territorio por los soviéticos que les llevó a crear territorios nacionales para naciones inventadas²⁸; de la misma manera, y en el marco ideológico del régimen, los soviéticos forjaron los nacionalismos locales y asignaron una herencia cultural distinta a cada nueva república centroasiática²⁹, para pretender dar solidez a los entes generados -repartiendo incluso las grandes figuras históricas según criterios espurios- y evitar potenciales integraciones movimientos incluyentes bajo parámetros culturales o religiosos desde el exterior, como eran panturquismo o panislamismo.

Pero la tutela del “Gran Hermano” que era la URSS garantizaba un cierto grado de estabilidad y continuismo, y mientras existiera la Unión Soviética, la situación parecía estar bajo control.

Cae la URSS... ¿y Asia Central...?

Cuando la URSS implosionó, y de manera muy rápida, en el año 1991, las cinco repúblicas de Asia Central eran, de entre todas las constituyentes de extinta Unión Soviética, las menos preparadas para asumir una andadura independiente -de hecho, Kazajstán fue la última de todas en proclamar su independencia-. Ninguno de los pueblos autóctonos de la región poseía la experiencia, al menos en la era moderna y sin tutela de algún tipo, de conformar un ente estatal, ni la tradición de una representación política formal de este tipo, ni mucho menos de un sistema democrático, pues tanto los nómadas de las estepas o de las montañas como los agricultores sedentarios, siempre, hasta su

²⁸ FRAGNER, Bert (2001). “Soviet Nationalism: an Ideological Legacy to the Independent Republics of Central Asia”, en SCHENDEL, Willem Van y ZÜRCHER, Erik J. (editores) “*Identity Politics in Central Asia and the Muslim World*”, I.B. Tauris Publishers, Londres, 2001, página 22.

²⁹ TOUTANT Marc, “*De l’indigénisation soviétique au panturquisme académique*”, *European Journal of Turkish Studies*, nº 22, 2016. Disponible en <http://ejts.revues.org/5308>

dominio por parte zarista o soviética, habían sido, en mayor o menor medida, una mezcla de kanato y autoridad tribal³⁰.

Con estos antecedentes, los Secretarios generales del Partido Comunista de tres de las nuevas repúblicas independientes (Nazarebaev en Kazastán, Karimov en Uzbequistán y Niyazov en Turkmenistán) mutaron rápidamente, instrumentalizando el aparato de poder existente –el heredado del soviético-, en líderes nacionalistas, presentándose como garantes y continuadores de la estabilidad. En Kirguistán se produjo un cambio en el gobierno, e inicialmente parecía que se realizaban ciertas reformas, mientras que Tayikistán, la más pobre y alejada –del centro de poder moscovita- de estas repúblicas, se fracturó e inició una dura guerra civil (1992-1997) –con partes en conflicto con un fuerte carácter local, disputando por el control de los recursos y por los principios que debían guiar al país (islámico o laico, autoritario o democrático, etc.)-, guerra que duró 5 años, causó 60.000 muertos y desplazó a más de 600.000 personas, sobre una población de unos 6 millones de habitantes³¹.

Además, y entre otras muchas connotaciones, la desaparición de la URSS tuvo como consecuencia directa la aparición como actores independientes de 5 estados turcofonos (Azerbaiyán en el Cáucaso y Kazajstán, Kirguistán, Turkmenistán y Uzbekistán en Asia Central) y desató la euforia entre los panturquistas, cuya pretensión de crear un mundo turco, un “arco turco” desde al Adriático a la muralla china parecía ser, en cierto momento, posible.

Por otra parte, el temor a la expansión del islam radical por Asia Central, con el foco en un Afganistán en el cual los talibanes se harían con el poder en el año 2006, motivaría un cierto apoyo a esta idea –panturquismo- por parte de determinados sectores en la órbita internacional: Sin embargo, los dirigentes de las nuevas naciones independientes, recién salidas de la tutela soviética –y, en muchos casos, educados firmemente en la órbita soviética -si bien, y como siempre, las posiciones entre las cinco repúblicas presentaban disparidades-, en general no presentaban un gran afán por obtener otro tipo de tutela.

³⁰ DENISON, Michael, “Identity Politics in Central Asia”, Asian Affairs volumen XXXIV nº I, página 58. Disponible en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan011695.pdf>

³¹ AKINER Shirin, “Tajikistan: Disintegration or reconciliation?” Royal Institute of International Affairs, Londres, 2001.

Además de Turquía, otros actores –el mundo occidental y China, por ejemplo- también prestaban atención a Asia central, por lo que no era la única con intereses en la zona; y, por otra parte, los dirigentes centroasiáticos focalizaban sus esfuerzos precisamente en lo contrario, en potenciar las particularidades de cada nación como modo de afianzarse en el poder y controlar, en la medida de lo posible, las estructuras de poder de unos estados muy frágiles.

Igualmente, la situación de la Rusia surgida tras la desintegración de la URSS, es muy compleja³², tanto que en pleno colapso económico, social y militar, cualquier intento de mantener al menos una parte de su anterior estatus de gran potencia chocaba frontalmente de pleno con la realidad, generándose en la misma, paulatinamente, la necesidad de revertir esa situación y recuperar la estabilidad interna y el papel que Rusia considera que le corresponde en el mundo. Y esa será la misión que afrontará, desde que es nombrado por Yeltsin en 1999 y elegido en el año 2000, el presidente Vladimir Putin.

Situación actual

Cuestiones internas

Si bien no es fácil realizar amplias generalizaciones que abarquen los cinco países de la región, sí que se pueden establecer algunos –no se pretende ser exhaustivo- unos parámetros comunes que recojan las tensiones internas a las que se encuentran todos sujetos en mayor o menor grado.

Nacionalismo

Como ya se ha comentado, el sufijo persa “-stan” significa país, lugar donde se está, tierra de: así, Kazakstán es la tierra de los kazajos, como también existe la tierra de los uzbekos (Uzbekistán), de los Tayikos (Tayikistán)... Pero, y por extensión, y aunque en

32 Dado que no constituye el objeto del presente epígrafe pormenorizar la situación creada tras el derrumbe de la URSS y los cambios de todo tipo acontecidos en Rusia, como núcleo esencial de la extinta Unión Soviética, se señala, de entre la abundante literatura al respecto, una simple muestra de obras: KHAZANOV, Anatoly M., “After the USSR: Ethnicity, Nationalism and Politics in the Commonwealth of Independent States”, University of Wisconsin Press, Wisconsin, 1995; ASLUND, Anders y OLCOTT, Martha B., “Russia After Communism”, Brooking Institution Press, Washington, 2013; BOWKER, Mike y ROSS Cameron, “Russia after the Cold War”, Routledge, Londres, 2014.

la actualidad se aplica a designar a los ciudadanos del país, independiente de su origen étnico, el mosaico humano existente en cada una de las diferentes naciones, generado artificiosamente desde la etapa zarista, dificulta esa identificación etnia-país de manera automática.

Por tanto, el nacionalismo, entendido como la identificación de los ciudadanos con su Estado-nación, puede tener una doble lectura en estos países, dado que el propio nombre de los mismos le vincula a un grupo étnico concreto, hecho que se puede contraponer con la percepción del sentido identitario nacional en las distintas etnias que lo componen, así como también, y no menos importante, generar tensiones con los países vecinos y próximos en los cuales existen grupos étnicos minoritarios “fuera” de “su –stan”. Así, la existencia de kazajos en China, Rusia o Turquía podría generar, en determinadas circunstancias, la misma tipología de problemas que existen en Afganistán, donde el norte del país cuenta con importantes minorías de tayikos, uzbekos, etc., zona que es la que más se ha resistido –en muchas ocasiones con éxito- al control desde la capital del país, Kabul.

El hecho de ser sociedades, en la mayor parte de los casos, sin una historia de existencia de estructuras estatales, sino por el contrario centrada ésta en el clan y en la tribu, sigue generando una corriente de lealtad mayor hacia estas organizaciones, hacia estas estructuras humanas en muchos casos más próximas e intuitivas.

Por ello, los intentos de los diferentes gobiernos –con mayor o menor grado de firmeza- por conseguir una corriente de lealtad hacia el “Estado” en lugar de hacia el “clan” o “grupo étnico” chocan con la historia y los hábitos de sus administrados, que tampoco perciben, realmente, una sensación plena de igualdad independientemente de su origen étnico.

Debilidad estructural y corrupción

La debilidad institucional en la mayor parte de los casos es patente: no sólo por las propias dificultades inherentes a una difícil cohesión nacional, sino también por los gobiernos autoritarios que, en muchos casos, se perpetúan en el cargo durante décadas.

A modo de ejemplo, el presidente de Kazakstán, Nursultan Nazarbayev - lo es desde el momento de la independencia del país, con un régimen que puede, sin muchas dificultades, calificarse como autoritario y en el que pueden constatarse severas limitaciones en cuanto a libertades³³; o el fallecimiento –sobre el cual se estuvo especulando varios días – del presidente de Uzbekistán, Islam Karimov, a primeros de septiembre de 2016, también en el poder desde la disolución de la URSS, abre una fuerte incógnita sobre el futuro devenir del país³⁴.

Por otra parte, la debilidad del entramado económico de la zona y su dependencia exterior, en gran parte de Rusia y de la venta de materias primas, queda de manifiesto por la importancia de las remesas de los emigrantes en el sostenimiento de las economías nacionales, siendo esta fuente de ingresos, en muchos casos, la única que permite subsistir a gran parte de la población; así, el 42% del PIB de Tayikistán y el 32% de Kirguistán en el año 2014, los porcentajes más altos del mundo³⁵, proceden de remesas del exterior.

Ya al comienzo de la crisis económica global, millones de emigrantes de estos países perdieron su trabajo en el extranjero y retornaron a sus casas, sobrecargando unas estructuras débiles o casi inexistentes de apoyo social, generando, especialmente en Tayikistán, Kirguizistán y Uzbekistán, una situación sin parangón en las últimas décadas³⁶.

Y esta ya difícil situación se ha complicado en gran medida, pues tras las acciones emprendidas por Rusia en Crimea y Ucrania y las consiguientes sanciones impuestas por los países occidentales, la economía rusa se ha debilitado y el rublo ha sufrido una fuerte depreciación; por consiguiente, no sólo se minoran las posibilidades de trabajo en esta nación para los emigrantes, y se produce una disminución del valor de las remesas por la depreciación de la moneda rusa, sino que éstas caen también en valor absoluto. Y como efecto colateral, a modo de espiral realimentada, las monedas de cada uno de

³³ Human Rights Watch, World Report 2015, "Kazakhstan". Disponible en <https://www.hrw.org/world-report/2015/country-chapters/kazakhstan>

³⁴ El país, "Miedo al vacío", 02 de septiembre de 2016. Disponible en http://internacional.elpais.com/internacional/2016/09/02/actualidad/1472840523_759540.html

³⁵ Banco Mundial, "Comunicado de Prensa", 06 de octubre de 2014. Disponible en <http://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2014/10/06/remittances-developing-countries-five-percent-conflict-related-migration-all-time-high-wb-report>

³⁶ International Crisis Group, "Central Asia: migrants and the economic crisis", Report nº 183, enero 2010.

estos países, muy vinculadas al rublo, sufren también una fuerte depreciación y debilitan, en mayor o menor grado según cada país, sus economías.

La situación, por tanto, es tal que, además de unos altos índices de desempleo, se llega incluso al impago o retraso de salarios –afectando, en ocasiones, a las fuerzas de seguridad, elemento absolutamente clave en este entorno- generando un incremento general del malestar por la gran desigualdad y corrupción existente y el aumento de la pobreza³⁷.

Las acusaciones de corrupción, nepotismo y de ser regímenes clientelistas son constantes; a modo de ejemplo, en el marco de una investigación realizada por las autoridades suizas relativas a un presunto blanqueo de dinero, por un apoyo solicitado desde los Estados Unidos ante un supuesto pago de sobornos, se concluyó que grandes cantidades de dinero, abonadas por ciudadanos norteamericanos en cuentas de bancos suizos constituían, efectivamente, sobornos pagados por compañías norteamericanas a funcionarios kazajos a cambio de obtener ventajas en la obtención de derechos de prospección de petróleo en el país. La investigación condujo a la confiscación –y reintegración a Kazajstán- tanto en Suiza como en Estados Unidos de más de cien millones de dólares, que en efecto estaban relacionados con sobornos relacionados con la industria petrolífera³⁸.

Pugna por el control de la información y de la población

En estos entornos, la transparencia y libertad de expresión y comunicación no resultan del todo ejemplares, y es habitual que se bloqueen de forma rutinaria, o incluso se impida el acceso a las redes sociales o a servidores de mensajería electrónica. Estos hechos se realizan en ocasiones de manera recurrente, y suelen seguir a la publicación de materiales e informaciones catalogados como potencialmente peligrosos por los gobiernos.

³⁷ Radio Free Europe, “Down and out in Central Asia”, 09 de abril de 2015. Disponible en <http://www.rferl.org/content/qishloq-ovozi--economic-crisis-central-asia-russia-remittances/27664253.html>

³⁸ Greta Fenner Zinkernagel and Kodjo Attisso, “Returning Stolen Assets. Learning from past practice: Selected case studies”, International Center for Asset Recovery, página 5. Disponible en https://www.baselgovernance.org/sites/collective.localhost/files/documents/131024_selected_case_studies.pdf

La lucha contra el terrorismo es empleada como argumento para bloquear el acceso a una gran cantidad de páginas web, pero, en muchos casos son simples medios que han publicado análisis de tipo político críticos con el gobierno. Toda cuestión relacionada con críticas a la autoridad u oposición política relacionada con la lucha contra la corrupción tiene un seguimiento especial por parte de las autoridades, si bien la situación relativa, empleando la escala de 0 a 100 (de más a menos libertad) de Freedom House varía de un país a otro, desde Kirguistán (35) a Uzbekistán (68)³⁹, pasando por punto medio en Kazajstán (61).

Por otra parte, el nuevo campo de batalla que se han convertido los medios de comunicación electrónicos y las redes sociales, refleja la disputa existente en la actualidad entre el “mundo ruso” y “occidente”. Incluso existen llamamientos a cerrar las ciberfronteras de estos países, campañas indicando que los datos existentes en internet no son seguros, avisos del riesgo de ser instrumentalizados para la difusión de “Revoluciones de color”⁴⁰, aspectos todos ellos que reflejan el hecho que los gobiernos de los países respectivos puedan contar con apoyos exteriores para poder cumplir con sus propósitos a este respecto.

De manera, se encuentra permanente presente, tanto para los gobiernos como para la oposición, la posibilidad de que el malestar popular, más o menos organizado, más o menos alentado, y de manera similar a las denominadas revoluciones de color acontecidas en otros lugares de la antigua URSS (como en Georgia en 2003 y en Ucrania en 2004), consiga derribar al poder establecido, como aconteció con la denominada “Revolución de los tulipanes”, que, en el año 2005, produjo la caída del gobierno de Kirguistán acusado de autoritarismo y corrupción.

Este nuevo gobierno, a su vez, sería derrocado en otra revuelta en el año 2010, la llamada Revuelta de Osh⁴¹, continuada por un gran enfrentamiento étnico unos meses después⁴², en una peligrosa espiral que genera gran inestabilidad, y que, como suele

³⁹ Freedom House, “Freedom on the net 2015”. Disponible en <https://freedomhouse.org/report/freedom-net/freedom-net-2015>

⁴⁰ Globalvoices, “Urgen a los líderes eurasiáticos a que cierren sus ciberfronteras”, 24 de febrero de 2016. Disponible en <https://es.globalvoices.org/2016/02/24/urgen-a-los-lideres-eurasiaticos-a-que-cierren-sus-ciber-fronteras/>

⁴¹ BBC Mundo, “Gobierno del pueblo” en Kirguistán”, 08 de abril de 2010. Disponible en http://web.archive.org/web/20100412013815/http://www.bbc.co.uk/mundo/internacional/2010/04/100407_0150_kirguistan_gobierno_opositor_ministros_gm.shtml

⁴² El País, “La Suiza de Asia Central en peligro”, 11 de julio de 2010. Disponible en http://elpais.com/diario/2010/07/11/domingo/1278820360_850215.html

acontecer en la mayor parte de éstas revoluciones, motiva a los nuevos líderes a incrementar el grado de control sobre la población para evitar la contra reacción... por lo que normalmente se acaba, de nuevo, en el punto de partida. Y si a esa situación política se le añade la adscripción de un determinado líder a una etnia o clan, las revueltas políticas devienen, o pueden hacerlo con mucha facilidad, en luchas étnicas (como ocurrió entre kirguises y uzbekos tras la Revuelta de 2010) en las que la cultura de clan y tribal muestra su supremacía sobre la identidad nacional o política.

Cuestiones regionales

A estas debilidades internas es factible añadir la suma de diferendos entre las diferentes naciones, así como cuestiones de índole regional que requieren necesariamente del concurso de todas o varios de estos países para poder ser afrontadas con un cierto grado de éxito.

Disputas y seguridad en las fronteras

Dado el nacimiento artificioso de estas naciones y el diseño expreso soviético para generar vulnerabilidades y dependencias mutuas en los entes creados, existen disputas fronterizas –que se entremezclan con cuestiones políticas, económicas, nacionalistas, étnicas y otras relacionadas con la corrupción y crimen organizado- sin resolver entre varias de estas repúblicas: Kirguistán mantiene controversias fronterizas con Uzbekistán y Tayikistán, pues la frontera (de 1.314 kilómetros) todavía no ha sido perfectamente delimitada, controversias que incluyen cruces de fuego ocasiones entre los guardias fronterizos de los diferentes países.

Y si las fronteras entre los Estados no sólo representan líneas divisorias administrativa, sino que se conforman como uno de los principales atributos de la soberanía nacional y como barrera para evitar el flujo de riesgos y amenazas desde el exterior, la ubicación de Asia Central en uno de los caminos del planeta motiva que el flujo transfronterizo de tráfico ilegales –drogas, armas, seres humanos- alcance cotas muy elevadas, otorgando un papel prioritario a la seguridad transfronteriza y a los sistemas de salvaguardas de fronteras, remarcando el papel clave de las fuerzas de seguridad y evidenciando el peso y poder de la corrupción. Y si ya hace casi tres lustros se decía que

una situación fronteriza estable y definida tendría un impacto clave en la

seguridad regional, en las posibilidades de cooperación económica, las relaciones étnicas y los resultados en la lucha contra el extremismo religioso y los tráficos ilegales⁴³, en la actualidad la necesidad es perentoria.

Como paradigma de esta situación se puede citar al valle de la Fergana, compartimento natural de unos 300 x 70 kilómetros y de una gran riqueza y densidad de población, que quedó dividido –tras la creación de las repúblicas por parte soviética en los años 20 del siglo pasado-, y no siguiendo precisamente las líneas étnicas existentes, entre Tayikistán, Uzbekistán y Kirguistán.

Si en la atapa final de la Unión Soviética comenzaron a producirse disturbios, al caer ésta las disputas por los recursos –es una de las zonas agrícolas más ricas de toda Asia Central- se generalizaron, hecho que se vio favorecido por la dificultad y escasez de las comunicaciones con el exterior del valle y con las respectivas capitales de cada república, gobiernos que, por otra parte, no han llegado a un acuerdo pleno sobre la demarcación fronteriza del mismo, lo que constituye una fuente de problemas constantes⁴⁴.

Además, su posición geográfica, clave en la zona –no en vano constituía uno de los puntos de paso de la antigua ruta de la seda- motiva que sea zona de tráficos ilegales de todo tipo, destacando el de heroína procedente de Afganistán. Y la existencia de grupos islamistas radicales genera una dificultad añadida a la cuestión, tanto a nivel local como regional y global. Tanto es así, que este valle llega a ser considerado como el corazón de Asia Central⁴⁵, y quizás, un compendio de gran parte de sus diferendos y dificultades.

Por consiguiente, la necesidad de cooperación transfronteriza es esencial, como único medio de atajar estas amenazas –y en este aspecto ha sido muy activa la Unión Europea⁴⁶-, especialmente si se considera que tres de estas repúblicas lindan con el norte de Afganistán; pero, como ya se ha citado, no sólo la delimitación de las fronteras se encuentra sujeta a diferendos, sino que la debilidad estructural de las naciones conduce a situaciones de gran complejidad: las acusaciones de Uzbekistán relativas a

⁴³ International Crisis Group, 'Central Asia: Border Disputes and Conflict Potential', Asia Report nº 33, 2002.

⁴⁴ New Europe, "Border dispute in Central Asia: a real threat!", 26 de enero de 2014. Disponible en <https://www.neweurope.eu/article/border-dispute-central-asia-real-threat/>

⁴⁵ STARR, S. Frederick, "Ferghana Valley: the heart of Asia Central", Routledge, Nueva York, 2015.

⁴⁶ European Commission, International Cooperation and Development, "Central Asia border management". Disponible en http://ec.europa.eu/europeaid/regions/central-asia/eu-support-border-management-central-asia_en

la falta de control de Kirguistán de sus fronteras han servido de excusa, en varias ocasiones para que esta nación realizara incursiones en el territorio de su vecino⁴⁷.

Pero las disputas son permanentes, por diferentes motivos y con diferentes argumentos; además, se plantea que entre las dos naciones más ricas y poderosas de la región, incluyendo la fuerza militar en esta valoración –Kazajstán y Uzbekistán- y las más pobres –Kirguistán y Tayikistán-, con Turkmenistán en una posición intermedia, son asimétricas, estableciéndose desde una dialéctica de fuerte a débil en muchos casos⁴⁸; y considerando que para Kirguistán, se le suma el hecho de ser, en cierta medida, el país con un régimen un tanto más abierto y transparente que el resto en la región, y esta situación le confiere una imagen un tanto desestabilizante para el resto, el coctel puede resultar explosivo.

Agua y energía

De manera clara y sencilla, respecto a estas cuestiones es factible agrupar a los países de Asia Central en dos grupos: aquellos que presentan una gran riqueza en hidrocarburos pero escasez de agua (Kazajstán, Turkmenistán y Uzbekistán) y los ricos en agua –situados además en las cabeceras de los ríos, lo que le permite su control- pero pobres en hidrocarburos.

La vertebración a nivel regional realizada por los soviéticos pone en serios aprietos la capacidad en cada nación de garantizar su seguridad energética e hidráulica sin el concurso de sus vecinos, con lo que, y añadido a lo planteado, las relaciones no son del todo cordiales y estos recursos se han convertido en una fuente permanente de diferendos; las amenazas de cortes de paso de gas de Uzbekistán a Kirguistán durante lo más duro del invierno –situación que recuerda la vivida por Ucrania en varias ocasiones- y el empleo del gas como medida de presión contra este país han llevado a los intentos de mediación de Rusia en la cuestión, poniendo de manifiesto, una vez más, el papel ejercido por Moscú esa región⁴⁹.

⁴⁷ Institute for the Study of Conflict, Ideology and Policy, "Uzbek-Kyrgyz relations fall into the trenches", volume XVI, nº 1, 2009. Disponible en <http://www.bu.edu/phpbin/news-cms/news/?dept=732&id=54392>

⁴⁸ The Diplomat, "An absence of diplomacy: the Kyrgyz-Uzbek border dispute", 01 de abril 2016. Disponible en <http://thediplomat.com/2016/04/an-absence-of-diplomacy-the-kyrgyz-uzbek-border-dispute/>

⁴⁹ Institute for War and Peace Reporting, "Russia factor shifts Kyrgyz-Uzbek power balance", 12 de Julio de 2014. Disponible en <https://iwpr.net/global-voices/russia-factor-shifts-kyrgyz-uzbek-power-balance>

La riqueza hidráulica de dos de estos países y sus usos para agricultura –en muchos casos de consumo intensivo de agua, como el algodón- y producción hidroeléctrica contrastan con la carencia y necesidad de la misma del resto. Y dado que las infraestructuras hidráulicas de la era soviética se realizaron en clave regional, en la actualidad motiva grandes disputas: un tercio del agua de Asia Central está controlado por Kirguistán, que con sus 6 millones de habitantes tiene un gran potencial hídrico e hidroeléctrico, mientras que el más poderoso Uzbekistán, con sus 29 millones de habitantes y situado en la parte baja del curso de los ríos, depende del flujo de agua del país vecino; y pese a los acuerdos firmados, incluyendo el relativo al uso de la presa de Orto-Tokoy⁵⁰, la situación es tan tensa que, en ocasiones, se habla de las guerras del agua⁵¹.

La riqueza en gas e hidrocarburos de Uzbekistán, cuyo suministro emplea como medida de presión contra Kirguistán, se ve amenazada ante los proyectos de construcción de centrales hidroeléctricas que asegurarían el suministro energético de este país, si bien esto obligaría probablemente a establecer más restricciones sobre el flujo de agua, línea roja para Uzbekistán.

Por consiguiente, no sólo la distribución desigual de estos recursos genera diferendos entre las naciones centroasiáticas, sino que, además, la abundancia de los mismos –especialmente hidrocarburos- genera las apetencias de las poderosas naciones del entorno⁵² y de un nuevo marco de disputa energética a escala global, de tal modo que si bien existen diferentes posiciones respecto a reservas y capacidad de producción, no es menos cierto que, desde hace más de una década se lleva hablando de un nuevo “Gran Juego”, con la energía como referente, en la zona⁵³.

⁵⁰Institute for War and Peace Reporting, “Uzbek-Kyrgyz border spat highlights tensions”, 24 de marzo de 2016. Disponible en <https://iwpr.net/global-voices/uzbek-kyrgyz-border-spat-highlights-tensions>

⁵¹ European Parliament Research Service, “Water disputes in Central Asia. Rising tension threatens regional stability”, Briefing, octubre 2015. Disponible en [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/571303/EPRS_BRI\(2015\)571303_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/571303/EPRS_BRI(2015)571303_EN.pdf)

⁵² Foreign Affairs, “Oil's Well in Central Asia”, 29 de mayo de 2015. Disponible en <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2015-05-19/oils-well-central-asia>

⁵³ A este respecto KLEVEMAN, Lutz, “The New Great Game: Blood and Oil in Central Asia”, Grove Press, Nueva York, 2004.

Problemas medioambientales

La creciente demanda de agua y energía, sumada a la ineficiencia en su uso, fruto tanto de los hábitos del pasado soviético como de la antigüedad y bajo nivel de las redes de distribución generan un alto nivel de pérdidas, especialmente en la distribución urbana y uso industrial, así como un alto grado de polución. Y si, por otra parte, se tiene en cuenta que un tercio de la población y que entre un quinto y dos quintos del su producto interior bruto de Asia Central vive y procede de cultivos que requieren un alto grado de irrigación, las tensiones internas y externas son patentes e inevitables.

La ubicación en la región de un sitio de pruebas nucleares y la abundancia de cementerios de residuos atómicos e industriales genera no sólo un alto grado de contaminación medioambiental –especialmente por el escaso nivel tecnológico con el que fueron creados en etapas pretéritas- sino que contribuye a incrementar la posibilidad de contaminación transfronteriza y las recriminaciones constantes entre países.

Además, el cambio climático tiene un efecto devastador en Asia Central, pasando a ser un problema de seguridad nacional y regional; las sequías prolongadas o los grandes deshielos no sólo afectan a unas economías débiles, sino que generan gran malestar social y minoran la renta disponible, en una zona, por otra parte, ya castigada de manera recurrente por los desastres naturales. Y si la opción clásica a la mano de obra inactiva ante estas situaciones era la emigración –legal o ilegal- la situación actual, como ya se ha descrito, es cada vez menos propicia a esta solución para la supervivencia.

La degradación medioambiental, por tanto, genera una situación que exacerba la lucha por los recursos en y entre las naciones, y constituye una seria amenaza a la seguridad regional⁵⁴.

Cuestiones globales

A las realidades a escala estatal y regional expuestas susceptibles de generar –y que generan ocasionalmente- situaciones de conflictividad, es preciso añadir que, desde el exterior, Asia Central recupera gran parte del valor que, quizás en una etapa anterior,

⁵⁴ EUCAMwatch, "Environmental Security in Central Asia", Issue 13, octubre 2012. Disponible en http://www.eucentralasia.eu/uploads/tx_icticontent/EUCAM-Watch-13.pdf

bajo una poderosa tutela soviética, no era factible considerar por parte de actores y fuerzas externas.

Esas poderosas dinámicas confluyen en la zona de manera muy patente, generando nuevas pugnas y diferendos que no sólo pueden ser motor de conflictos, sino que, en muchos casos, instrumentalizan los problemas estatales y regionales para intentar conseguir sus fines, lo que puede convertir la mezcla de tensiones en un conflicto de consecuencias impredecibles.

Y si bien el papel de los agentes externos se presentará sucintamente en un epígrafe posterior, se va a hacer referencia a dos cuestiones capitales desde la óptica de la conflictividad: el radicalismo religioso –y su evidencia terrorista– y el nuevo “Gran Juego”, que muestran la pugna existente por la región.

Terrorismo y radicalismo religioso

Ante la posibilidad de que se activase un foco de radicalismo en Asia Central, tras los atentados del 11-S en el año 2001 el presidente Vladimir Putin consintió en el despliegue de fuerzas militares occidentales y el empleo de bases aéreas en Asia Central por parte de los norteamericanos durante la campaña que se libraba en Afganistán, pues la lucha contra la que ya era percibida como una red terrorista global era –y es– de interés tanto para Rusia como para la mayor parte de las naciones del planeta⁵⁵.

Esa posibilidad –un nuevo foco de radicalismo–, que no ha hecho sino crecer con el paso de los años, se ve facilitada por el hecho que la generación nacida después de la caída de la URSS se encuentra en una situación en la cual se quebró un modo de vida con unos paradigmas e ideología claros y con la existencia de un cierto grado de apoyo y asistencia social. Y, en la actualidad, el vacío generado tras el fin de esa era no ha sido llenado por unos ideales y realidades que permitan apreciar un cambio a mejor, padeciendo, por otra parte, un entorno de falta de libertad, corrupción y falta de expectativas.

Ante esa situación, los mensajes del Islam radical calan profundamente, especialmente cuando el Islam moderado, el que profesa la inmensa mayoría de la población de la zona,

⁵⁵ JONSON, Lena, “Vladimir Putin and Central Asia: The Shaping of Russian Foreign Policy”, I.B. Tauris, Londres, 2004, páginas 74-75.

no cuenta con el suficiente apoyo gubernamental, antes bien, es cuestionado en tanto es percibido por los gobiernos respectivos como una crítica a las actuaciones seguidas por los mismos.

Pese a que juega a favor la cuestión de la identidad nacional frente a la idea del califato proclamada por el Daesh, ésta es una cuestión muy controvertida –la identidad nacional frente a la islámica⁵⁶, por el componente étnico que, en el caso de estas naciones, puede encerrar, y también cuestión de larga data –como apreciaron y lidiaron con ella rusos y soviéticos en siglos pasados-, pues constituye ésta una de las bazas principales para poder hacer frente a la amenaza terrorista. Por tanto, el avance en la construcción nacional –que implica aspectos que abarcan desde la identidad nacional a la lucha contra la pobreza y la corrupción- contribuye de manera directa a minorar la amenaza de expansión de Daesh⁵⁷, así como la integración de esfuerzos a nivel regional, pues la potencial caída de alguna zona de estos países, cuanto más de un país en su totalidad en la órbita extremista generaría, sin duda, un gran conflicto a escala regional con potenciales ramificaciones globales.

En cualquier caso, en las filas del Daesh en Siria e Irak, si bien los datos son difíciles de contrastar, se estima puede haber unas dos mil personas⁵⁸ procedentes de los países de Asia Central –unas 1.500 según otras estimaciones⁵⁹-. Y, tras la entrada de Rusia de manera directa en liza contra el Daesh en Siria y los avances de la coalición y del Ejército iraquí, los retrocesos sufridos por la organización terrorista están haciendo regresar a sus países de origen a muchas personas que acudieron a luchar en la misma, retorno que hacen ya con el estatus de veteranos, generando un alto grado de preocupación y alerta en sus naciones de origen por la potencial amenaza que pueden suponer estas naciones⁶⁰.

⁵⁶ STARR, S. Frederick, "Ferghana Valley: the heart of Asia Central", Routledge, Nueva York, 2015, páginas 296-372.

⁵⁷ En este sentido Arne C. Seifert, "Preventing the "Islamic State" in Central Asia. Conditions, risks and peace policy requirements", Security Police Working Paper nº 7/2016, , Disponible en https://www.baks.bund.de/sites/baks010/files/working_paper_2016_07.pdf

⁵⁸ DW, "El atractivo de Asia Central para el EI", 29 de marzo de 2016. Disponible en <http://www.dw.com/es/el-atractivo-de-asia-central-para-el-ei/a-19148926>

⁵⁹ International Centre for the Study of Radicalization, "Foreign fighters in Syria/Irak now exceeds 20.000; surpasses Afghanistan conflict in 1980", 26 de enero de 2015. Disponible en <http://icsr.info/2015/01/foreign-fighter-total-syriairaq-now-exceeds-20000-surpasses-afghanistan-conflict-1980s/>

⁶⁰ The Diplomat, "Is Central Asia ready to fight ISIS?", 08 de Julio de 2016. Disponible en <http://thediplomat.com/2016/07/is-central-asia-ready-to-face-isis/>

Consecuentemente, la preocupación por el terrorismo y la radicalización de la población es grande en esta zona, pues dada la existencia de un potencial caldo de cultivo y considerando el retorno de personas procedentes de diferentes zonas de conflicto del planeta, la situación puede agravarse; no en vano, las propias Naciones Unidas desarrollaron una iniciativa cuyo objeto es apoyar a los gobiernos de Asia Central, así como a las organizaciones, tanto regionales como internacionales presentes en la zona, a aplicar la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el terrorismo, desarrollando para dicho cometido un Plan de Acción⁶¹. Y el hecho que periódicamente se produzcan atentados de este corte, que en las estructuras del Daesh cada vez haya mayor presencia de personal procedente de Asia Central⁶² o que se produzca la desertión del jefe de una de las unidades especiales de la policía de Tayikistán y su pase a las filas de dicha organización⁶³ constituyen unas pruebas patentes del interés del radicalismo por hacerse sitio en esta región clave del continente euroasiático.

La nueva pugna por Asia Central

En el año 2013, el presidente chino Xi Jinping lanzó la idea de recuperar la antigua ruta de la seda como una de las principales estrategias comerciales de China, para revitalizar su economía y el comercio exterior, golpeado en cierta medida por la crisis económica global. Dicha iniciativa comprende un conjunto de vías terrestres, que, a modo de la Ruta de la Seda que unía Asia y Europa hace siglos, permitan el flujo de mercancías entre ambos continentes, contando con Asia central como uno de los puntos de paso principales de ese conjunto de vías de comunicación. Además, en la iniciativa se incluye una ruta marítima que une China con el sudeste asiático y África.

Este proyecto, conocido bajo el acrónimo OBOR (One Belt One Road, un cinturón, una ruta), constituye una visión genérica sobre dicha idea, con muchas cuestiones pendientes de desarrollar y muchas dificultades y complejidades a batir, pues en sus

⁶¹ Naciones Unidas, "Aplicación de la Estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo en Asia Central", Equipo Especial sobre la ejecución de la lucha contra el terrorismo. Disponible en http://www.un.org/es/terrorism/ctiff/proj_centralasia.shtml

⁶² International Crisis Group, "Syria Calling: radicalization in Central Asia", Europe and Central Asia briefing n° 72, 2015.

⁶³ International Crisis Group, "Tajikistan Early Warning: internal pressures, external threats", Europe and Central Asia briefing n° 78, 2016.

zonas de paso se incluyen unos 60 países y conecta a cerca de la mitad de la población mundial.

Ciertamente, no se trata de crear de la nada unas nuevas y gigantescas infraestructuras, sino, y sobre la base de elementos existentes, ir mejorando las mismas creando las que sean necesarias, así como activar mecanismos de coordinación; en cualquier caso, lo cierto es que China, por medio de diferentes estructuras financieras, no sólo ha creado un fondo de 40.000 millones de dólares para fomentar la inversión en la iniciativa, sino que tiene previsto invertir de manera directa mil millones de dólares⁶⁴.

Pero este proyecto no sólo tiene impacto para China, pues también mejora las infraestructuras de los países por las que discurre e incrementa no sólo las relaciones comerciales, sino que se refuerzan los lazos políticos y diplomáticos existentes –las comparaciones con el Plan Marshall estadounidense tras la II Guerra Mundial son abundantes-, situación que se ya se está produciendo en Asia Central, una de las potenciales zonas clave, como camino del planeta que es, de dicha ruta.

Por tanto, y dado que obviamente esta cuestión va más allá más allá de los simples aspectos económicos o comerciales a escala global, sobre esta iniciativa, de manera parcialmente solapada y/o complementaria, se desarrollan otras muchas: así, en Estambul se celebró en febrero del año 2016 un foro regional de inversiones⁶⁵ al que asistieron, además de Turquía, China, Mongolia, todas las repúblicas centroasiáticas salvo Uzbekistán, y en el que no participó Rusia.

Por ello, resulta del máximo interés si el mallado principal de la ruta discurre por Asia central hacia Rusia y Europa (Corredor norte), o si éste opta por primar el corredor sur, que a través de Turkmenistán, llegaría a Europa desde Turquía e Irán –la ya existente iniciativa TRACECA⁶⁶ discurre sensiblemente por este espacio – y fuera capaz de soslayar el paso por Rusia y privar a Moscú de un elemento económico y geopolítico de primer orden. Y el corredor central, que se pretende llegue de China al mar Caspio y,

⁶⁴ ABC; “China invierte un billón de euros para impulsar la nueva Ruta de la Seda”, 01 de septiembre de 2016. Disponible en http://www.abc.es/economia/abci-china-invierte-billon-euros-para-impulsar-nueva-ruta-seda-201608230147_noticia.html

⁶⁵ European Bank for reconstruction and Development, “Central Asia investment Forum: forging relationships for growth”, 18 de febrero de 2016. Disponible en <http://www.ebrd.com/news/events/central-asia-investment-forum-forging-relationships-for-growth.html>

⁶⁶ TRAansport Corridor Europe Caucasus Asia. Disponible en <http://www.traceca-org.org/en/home/>

tras cruzarlo, vía Azerbaiyán y Georgia hasta Turquía, también minora la posición y posibilidades rusas, reforzando las turcas en la zona “panturca” por excelencia.

Inicialmente, la posición de Moscú fue de extrema cautela hacia dicha iniciativa, pues se consideró una falta de respeto hacia el tradicional interés ruso en la zona⁶⁷; pero determinadas circunstancias, como la pujanza y la capacidad financiera de China en la región, el aislamiento internacional al que Rusia se vio sometida tras las acciones de Crimea y Ucrania y que China no secundó –en el desfile de la Victoria del año 2015 en Moscú, en el que excusaron su asistencia gran cantidad de líderes mundiales, el presidente chino se encontraba precisamente junto a Putin en la tribuna de honor- y la búsqueda de reales o aparentes intereses comunes en la zona, aglutinados bajo la denominación de creación de un espacio económico común, parece que han contribuido a evitar reticencias extremas hacia el proyecto.

Putin, tras una cumbre en Moscú en mayo del 2015, declaró que esta iniciativa era complementaria otras puestas en marcha por Rusia –entre ellas, con la Unión Económica Euroasiática⁶⁸-, y, aparentemente, existen puntos de encuentro: Rusia tiene interés en asegurar la conexión de esta iniciativa con el Transiberiano desde los puertos del Pacífico, para fortalecer –en lugar de eclipsar- su papel de eje fundamental de comunicaciones entre Asia y Europa. Y en materia de seguridad en Asia Central, Rusia seguirá siendo el actor principal sin contar con injerencias chinas⁶⁹, y, además, los diferentes niveles de desarrollo socioeconómico de los países de la región incrementan, en gran medida la dificultad china de posibilitar un buen nivel de coordinación⁷⁰, lo que hace necesario, en ocasiones, el concurso de Rusia para obtener resultados tangibles. De esta manera, Rusia buscar recalibrar su papel en la región, en esta era de reajuste del poder global, para seguir manteniendo su influencia e intereses en la misma⁷¹.

⁶⁷ XIN, Zhang, “Has “coordination” started”, pagina 2 en Russian Analytical Digest, nº 183, 03 de mayo de 2016, páginas 2-5. Disponible <http://www.css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/RAD183.pdf>

⁶⁸ A la misma, y liderada por Rusia, pertenecen Bielorrusia, Armenia, Kazajistán y Kirguistán. Más información en Eurasian Economic Commission <http://www.eurasiancommission.org/en/Pages/default.aspx>

⁶⁹ The Diplomat, “Eurasian Silk Road Union: Towards a Russia-China Consensus?”, 05 de junio de 2015. Disponible en <http://thediplomat.com/2015/06/eurasian-silk-road-union-towards-a-russia-china-consensus/>

⁷⁰ LIFAN, Li, “The challenges facing russian-chinese efforts to “dock” the Eurasian Economic Union (EEU) and One Belt, One Road (OBOR)”, página 7 en Russian Analytical Digest, nº 183, 03 de mayo de 2016, páginas 5-9 Disponible <http://www.css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/RAD183.pdf>

⁷¹ GABUEV, Alexander, “Post-soviet states jostle for role in One Belt One Road initiative”, página 10 en en Russian Analytical Digest, nº 183, 03 de mayo de 2016, páginas 9-11. Disponible <http://www.css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/RAD183.pdf>

Consecuentemente, las posibilidades –y presiones- de y sobre Asia Central se incrementan⁷², así como, obviamente, también crece, con carácter general, el afán por hacer discurrir el entramado de rutas por el propio territorio, por la potencialidad económica que esto genera y, sobre todo por el poder implícito que supone poder controlar una ruta de importancia global o dejar aislada una zona “rival”.

Las repúblicas de Asia central, que como ya se ha señalado no constituyen un elemento homogéneo y cohesionado, intentan, en mayor o menor grado, seguir, en palabras del presidente de Kazajstán, una política “multivectorial”, que se resume en intentar un equilibrio pragmático de los intereses de las potencias en la región, buscando la maximización del beneficio del país, si bien ciertamente con una progresiva orientación hacia Asia⁷³, siendo conscientes de la situación de relativa dependencia y debilidad en la que se encuentran, y de las fuerzas ingentes y poderosas que concurren en la zona.

El papel de los actores externos

El papel y los intereses de Rusia en la zona se han ido desgranando a lo largo de los párrafos previo; destacar todos los aspectos relacionados con la seguridad, que se remontan hasta épocas pretéritas, cuestión a la que es necesario sumarle el interés de Moscú de incrementar su papel como petroestado, pues su economía se basa en gran medida en la venta de hidrocarburos, y la riqueza de este recurso en gran parte de Asia Central lleva al Kremlin al intento de controlar la producción y/o la capacidad de transporte de los mismos, para alcanzar una posición de dominio. Por ello, todos los proyectos e iniciativas que pudieran contribuir a minorar o limitar esa capacidad de control –desde negociaciones independientes de cada república con potenciales clientes a intentos de circunvalación de territorio ruso de gasoductos y oleoductos- cuentan con la oposición frontal de Moscú.

Si bien tras la caída de la URSS se produjo una cierta sensación de “carga” debido al coste que suponía para Rusia el mantenimiento de presencia y apoyos en la zona –como

⁷² La Vanguardia, “Foro económico busca establecer Asia Central como puente entre China y Europa”, 19 de febrero de 2016. Disponible en <http://www.lavanguardia.com/vida/20160218/302259926239/foro-economico-busca-establecer-asia-central-como-puente-entre-china-y-europa.html>

⁷³ CONTESSI, Nicola P., “Central Asia *in* Asia: charting growing trans-regional linkages”, Journal of Eurasian Studies, volumen 7 nº 1, enero 2016, páginas 3-13. Disponible en http://ac.els-cdn.com/S1879366515000329/1-s2.0-S1879366515000329-main.pdf?_tid=231f9df4-6f56-11e6-84a1-00000aab0f6b&acdnat=1472632822_c82c2c941d2b179f12225bfe7466cffc

se decía también del Cáucaso- desde la llegada de Putin al poder, la recuperación del control de la región, así como el intento de reconducir la fragmentación económica del espacio postsoviético han sido constantes, en lo que el Kremlin considera son cuestiones que deben dirimirse en el ámbito regional y no a escala global⁷⁴.

Las acciones destinadas a incrementar la posición de Rusia en la zona –o al menos, de mantener una posición de dominio- pretenden mandar un mensaje claro al resto de actores respecto de potenciales intenciones de progresar, más allá de lo necesario, en esa “zona reservada”⁷⁵. Y, como referente permanente, la acción de Rusia en Crimea y en Ucrania ha hecho saltar las alarmas en las capitales de la mayor parte de las repúblicas centroasiáticas –y de las naciones del planeta- al contemplar como Moscú pone de nuevo sobre el tapete el empleo de la fuerza militar para conseguir sus intereses⁷⁶.

La posición de China ha quedado esbozada en epígrafe anterior: su reciente expansión como nuevo actor global tiene una de sus salidas naturales por y hacia Asia Central, cuya posición geográfica clave y algunos de sus aspectos relevantes (presencia de islamismo radical, gran capacidad energética, potencialidad comercial, y la inseguridad y permeabilidad de sus fronteras)⁷⁷ constituyen objetos de deseo y de amenaza compartida por China.

La implicación directa en la región a través de la iniciativa de la nueva ruta de la seda puede ser interpretada en otras claves, además de las internas: dado en la actualidad, el comercio y el flujo de recursos hacia China discurre en su mayoría por rutas fuera de su control, esta iniciativa permite buscar alternativas a las existentes hasta el momento, además de mostrar, de manera patente y global, su capacidad y su poderío global⁷⁸.

⁷⁴ NEO New Eastern Outlook, “The US and Central Asia”, 18 de febrero de 2016. Disponible en <http://journal-neo.org/2016/02/18/the-us-and-central-asia/>

⁷⁵ SECRIERU, Stanislav, “Bumps on Russia’s road to the Eurasian Economic Union: postponed integration, costly enlargement and delayed international recognition”, Policy paper nº 10(93), julio 2014, The Polish Institute of International Affairs. Disponible en https://www.pism.pl/files/?id_plik=17741

⁷⁶ A este respecto SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro, “Rusia: ¿El retorno al paradigma del empleo de la fuerza?”, Documento de Análisis 32/2016, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 2016. Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2016/DIEEEA32-2016_Rusia_retorno_fuerza_militar_PSH.pdf

⁷⁷ MEDEL-BASCONES, Jesús L., “Asia Central”, Documento de Opinión 60/2012, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 2012. Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2012/DIEEEO60-2012_Asia_central_JL-MB.pdf

⁷⁸ Excelsior, “El plan de China para revivir sus viejas glorias”, 22 de febrero de 2016. Disponible en <http://www.excelsior.com.mx/global/2016/02/22/1076565>

Por otra parte, dicha iniciativa pretende abrir y reforzar nuevos cauces comerciales y político-diplomáticos frente a otras iniciativas centradas en Asia Pacífico y que abandera, en gran medida, Estados Unidos, en un episodio más del viraje de esta nación hacia Asia y teniendo presente las disputas crecientes en el mar de China y Japón. Incluso se plantea que, pese a la menor capacidad y mayor coste del transporte terrestre frente al marítimo, esta iniciativa pretende combatir el aislamiento al que China podría llegar a verse sometida por Estados Unidos, tras la firma del Acuerdo de Asociación Transpacífica (TPP)⁷⁹ con otros 11 países de la cuenca del Pacífico y los esfuerzos dirigidos a impulsar las negociaciones de la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (TTIP)⁸⁰ con la Unión Europea (UE), lo que permitiría rediseñar el sistema de comercio mundial y dejar, en cierta medida, en una posición de debilidad y aislamiento comercial a Pekín.

Los Estados Unidos, para los cuales Asia Central recuperó, tras la caída de la URSS, parte de su importancia durante la campaña de Afganistán, intentan retomar parte de su influencia en la zona. Bajo el formato denominado 5+1 (los países de Asia Central y EEUU), se desarrollan iniciativas que apuntan hacia el desarrollo económico, las energías limpias, el medio ambiente y la lucha contra el terrorismo⁸¹, si bien las acusaciones, como se formulan también en otras partes del espacio postsoviético, relativas al intento de creación de las condiciones para que los regímenes políticos existentes sean derrocados y sustituidos por otros más favorables –en la dinámica conocida como “revoluciones de color”- son constantes⁸².

Y este conjunto de fuerzas, empleado por estas grandes naciones, -a las que se podrían añadir en la región, por poder, proximidad e interés India y Pakistán-, tiene una de sus piedras angulares en Asia Central.

Otros actores, como la Unión Europea, como ya se ha citado, participa en múltiples iniciativas y asociaciones con los países de la región: el diálogo político, los derechos

⁷⁹ Office of the United States Trade Representative, “The Trans Pacific Partnership”. Disponible en <https://ustr.gov/tp/>

⁸⁰ Office of the United States Trade Representative, “Transatlantic Trade and Investment Partnership”. Disponible en <https://ustr.gov/ttip>

⁸¹ SPUTNIK, “EEUU quiere ampliar cooperación países Asia Central”, 28 de julio de 2016. Disponible en <http://mundo.sputniknews.com/politica/20160728/1062512332/eeuu-asia-central.html>

⁸² NEO, New Eastern Outlook, “The US and Central Asia”, 18 de febrero de 2016. Disponible en <http://journal-neo.org/2016/02/18/the-us-and-central-asia/>; New York Times, “U.S. Helped to Prepare the Way for Kyrgyzstan's Uprising”, 30 de marzo de 2005. Disponible en <http://www.nytimes.com/2005/03/30/world/asia/us-helped-to-prepare-the-way-for-kyrgyzstans-uprising.html>

humanos y la cooperación en cuestiones relacionadas con la educación, medioambiente, seguridad transfronteriza e imperio de la ley⁸³ no son incompatibles con las relaciones comerciales, que motivan, por ejemplo, que cerca del 50% del volumen comercial de Kazajstán (en gran parte hidrocarburos) tenga como destino la Unión Europea, lo que lleva a plantear en ocasiones la cuestión si la Unión materializa “softpower” o “realpolitik” en la zona⁸⁴.

Turquía, que tras el abandono del irredentismo túrquido y del afán por lograr una supremacía regional los años 90 del siglo pasado⁸⁵, logró incrementar su influencia en la zona en el ámbito cultural y económico hasta mediados de la pasada década, cuando, tras la llegada de Putin al poder, comenzó el nuevo expansionismo cultural ruso en la zona centroasiática⁸⁶, se postula como una de las potenciales zonas claves de tránsito de la nueva ruta de la seda. Este hecho, sumado a las relaciones, en ocasiones complejas, con Rusia, motivan que su interés en la zona sea muy amplio, y que intente constituirse como un actor significativo aprovechando su posición geopolítica⁸⁷.

Y con la reciente incorporación de Irán a la órbita internacional, tras el cese de las sanciones por el diferendo nuclear sostenido con este país, y, por tanto, posibilitando que la ruta sur sea un hecho y se pueda circunvalar perfectamente Rusia, lleva a que la nación persa, con intereses compartidos (económicos, políticos, de seguridad, etc.) con Turquía, establezca unos nuevos vínculos con la misma –definida como amistad de intereses⁸⁸–, y que, desde determinada óptica, esta relación, en la que se puede incluir a Estados Unidos, se realiza para potencialmente minorar los intereses rusos⁸⁹.

⁸³ European Union, External Action, “EU relations with Central Asia”. Disponible en http://eeas.europa.eu/central_asia/index_en.htm

⁸⁴ LARUELLE, Marlene y PEYROUSE, Sebatién, “Globalizing Central Asia: Geopolitics and the Challenges of Economic Development”, M.E Sharpe, Nueva York, 2013, páginas 58-74.

⁸⁵ BALCI, Bayram y SALI BIÇAKÇI, Ahmet, “Panturquisme: vie et mort d’une idéologie”, páginas 15-22 en BALCI, Bayram y BUCHWALTER, Bertrand, “La Turquie en Asie centrale. La conversion au réalisme (1991-2000)”, Institut Français d’Études Anatoliennes, Estambul, 2001.

⁸⁶ SHEYBAL, V., LORCA, A. y FUENSANTA G. J., “El renovado intento de Turquía como gran potencia regional tras la elección presidencial del 2014, y su encrucijada futura desde la primavera del 2015”, documento de opinión 46/2015, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 2015, página 9. Disponible en http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2015/DIEEEO46-2015_Turquia_Potencia_Sheibal-Lorca-GilF.pdf

⁸⁷ PERAZZO, Nicolo, “Turquía, actor de relevancia en el panorama geopolítico global”, Documento de Opinión 51/2012, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 2012, página 6. Disponible en http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2012/DIEEEO51-2012_TurquiaPanoramaGeopoliticoGlobal_NicoloPerazzo.pdf

⁸⁸ VANGUARDIA, “Amistad de intereses entre Irán y Turquía”, 06 de marzo de 2016. Disponible en <http://www.lavanguardia.com/internacional/20160306/40241402663/iran-turquia-cooperacion-bilateral-crisis-regionales.html>

⁸⁹ RT, “Alianza inesperada: ¿Qué une a EE.UU., Turquía e Irán?”, 18 de agosto de 2015. Disponible en <https://actualidad.rt.com/actualidad/183430-alianza-eeuu-turquia-iran>

Incluso los estados del Golfo presentan interés por la región; la riqueza en hidrocarburos motiva que sean naciones a considerar en la esfera energética global, así como también el hecho que la pugna sostenida en el mundo islámico por la supremacía –y la radicalización de determinados elementos- tengan uno de sus campos de acción de Asia Central, en ocasiones con acusaciones nada veladas⁹⁰.

España, como miembro de diferentes organizaciones internacionales y alianzas y fiel cumplidora de sus obligaciones, contribuye en los diferentes foros en los niveles que legalmente le competen; relativo a relaciones bilaterales, no han sido especialmente amplias, si bien siempre han existido⁹¹ y se han realizado diferentes intentos de apertura de nuevas relaciones a efectos inicialmente ampliar la presencia de las empresas españolas en la zona⁹², con resultado un tanto dispar. Y, como muestra de la atribución de la importancia que la zona posee, baste recordar que, ya durante la Presidencia de la Unión Europea en el primer semestre de 2010, España incluyó a Asia Central entre las prioridades establecidas.

Si bien el mundo es global, ciertamente algunas áreas suscitan un gran interés y un juego de poderes que puede convertirse en choque en el momento que concurren determinadas circunstancias. Y Asia central sin duda, es uno de los potenciales epicentros de un terremoto a escala planetaria.

Conclusiones y prospectiva

Si bien a lo largo del texto se han ido desgranando algunos de los principales elementos de reflexión sobre la cuestión analizada, sobre Asia Central y su valor y, por consiguiente, el interés que ha suscitado y suscita a escala global, conviene recalcar algunos aspectos.

La historia del planeta, de manera recurrente, nos muestra una serie de caminos y encrucijadas en el mundo. Asia Central es una de ellas. Y en el momento que grandes fuerzas se ponen en movimiento para controlar, o evitar que otro controle dicha zona, la

⁹⁰ Sputnik, "US Congressman: gulf states finance radicalization in Central Asia", 15 de junio de 2016. Disponible en <http://sputniknews.com/middleeast/20160615/1041339082/gulf-states-finance-russia-radicalization.html>

⁹¹ ALONSO, Antonio, "La política exterior de España hacia Asia Central (2000-2011)", UNISCI discussion papers nº 27 (octubre/noviembre 2011).

⁹² La Razón, "Margallo llega a Uzbekistán para aumentar presencia española en Asia Central", 21 de abril de 2014. Disponible en <http://www.larazon.es/espana/margallo-llega-a-uzbekistan-para-aumentar-presencia-espanola-en-asia-central-BL6159254#.Ttt1EsQ9HvpuZKt>

potencialidad de conflicto está asegurada. Así, una zona enclavada, separada del mar y, aparentemente, en mitad de la nada, se conforma como un espacio en el cual posición geográfica, riqueza natural, población y ubicación entre diferentes y poderosas cosmovisiones le confieren un papel clave en la reordenación del planeta y en la pugna de fuerzas exógenas.

Si a estas tensiones externas se le añade una significativa debilidad interna y una heterogeneidad y desequilibrio significativo entre las naciones que conforman esta región, ciertamente la potencialidad de conflicto se encuentra en alto grado, especialmente si alguna de las tensiones externas o internas sobrepasa alguna línea roja y genera una cascada de fuerzas desencadenadas.

En ese caso, el conflicto puede ser inevitable.

Ciertamente, la reconfiguración del poder a escala global, posiblemente hacia un mundo multipolar -o policéntrico, como señala Rusia-, no está exento de tensiones que hacen chocar los grandes intereses buscando un nuevo equilibrio. Pero también esa reconfiguración es fruto de un cambio de actores, de realidades y, conviene no olvidarlo, de nuevas amenazas globales que, en la mayor parte de los casos, son compartidas.

Por tanto, esa situación, en lugar de ser afrontada con una visión de potencial crisis, de conflicto larvado, puede ser entendida, recordando más lo que une que lo que separa, en clave de oportunidad, para que ciertos aspectos y determinadas zonas clave permanezcan al margen de juegos suma cero y se estructuren de tal modo que todos obtengan beneficios, lo cual es factible.

Y una de esas zonas podría ser, sin duda, Asia Central.

*Pedro Sánchez Herráez**
Coronel de Infantería DEM
Analista principal del IE EE

12/2024

21 de febrero de 2024

Francisco José Dacoba Cerviño

**Democracias vs. autocracias: un
órdago que puede salir mal
(reedición)**

**Democracias vs. autocracias: un órdago que puede salir mal
(reedición)**

(Este artículo fue publicado el 13 de julio de 2023)

Resumen:

El presidente Biden ha planteado las relaciones internacionales en los términos de un conflicto entre democracias y autocracias, y la invasión rusa de Ucrania lo ha reafirmado en esta postura. No obstante, una gran parte de la comunidad internacional se ha negado a apoyar las sanciones dictadas contra Rusia y se ha posicionado según los intereses particulares de cada país.

El sur global no quiere verse obligado a tomar partido en la competición entre los Estados Unidos y la República Popular China, consciente de que lo más conveniente es mantener las mejores relaciones posibles con las dos potencias globales. Por eso no parece realista el llamamiento a cerrar filas en torno a Washington y frente a las autocracias del mundo, con la República Popular China a la cabeza.

Palabras clave:

Interdependencia, desacoplamiento, pragmatismo, diálogo.

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

Democracy versus Autocracy. A bet that can go wrong

Abstract:

President Biden has framed international relations in terms of a conflict between democracies and autocracies, and Russia's invasion of Ukraine has reaffirmed this position. However, a large part of the international community has refused to support sanctions against Russia and positions have been adopted according to the particular interests of each country.

The global south has no desire to be forced to take sides in the competition between the United States and the People's Republic of China, knowing that it is in its best interest to maintain the best possible relations with the two global powers. This is why the call to close ranks around Washington and against the world's autocracies, with the People's Republic of China in the lead, seems unrealistic.

Keywords:

Interdependence, decoupling, pragmatism, dialogue.

But we emerged anew in the great battle for freedom: a battle between democracy and autocracy, between liberty and repression, between a rules-based order and one governed by brute force.

JOE BIDEN
Varsovia, 26 de marzo de 2022¹

Desde el momento de su llegada a la Casa Blanca, la Administración Trump hizo de la competencia entre las grandes potencias, la *Great Power Competition*, su guía prioritaria de actuación, con la vista puesta fundamentalmente en el enfrentamiento con la República Popular China. Pero las sanciones, los aranceles y los vetos tecnológicos no se limitaban al gigante asiático. Al grito de «America first!» hasta los más tradicionales socios eran distinguidos con medidas punitivas de carácter comercial, y los aliados trasatlánticos tachados de gorriones que abusaban del paraguas de seguridad norteamericano sin contribuir suficientemente a su financiación.



¹ THE WHITE HOUSE. «Remarks by President Biden on the United Efforts of the Free World to Support the People of Ukraine». 26 de marzo de 2022. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/03/26/remarks-by-president-biden-on-the-united-efforts-of-the-free-world-to-support-the-people-of-ukraine/>

La elección del presidente Biden fue recibida con alivio por los amigos y con optimismo por los adversarios. Los primeros constataban el cese de la tormenta trumpista; los segundos en la creencia de que el nuevo liderazgo de Washington sería débil —lo cual parecía confirmarse a la vista de la caótica retirada de Kabul— y fácilmente manejable. Ambos se equivocaban. La invasión rusa de Ucrania en febrero de 2022, y más concretamente su fracaso, dio a Biden la oportunidad de revelarse como un líder tenaz, al menos en este conflicto, para sorpresa de quienes le habían motejado de «sleepy Joe». El nuevo lema «America's back!» devolvió la sonrisa a las capitales europeas, pero pocos prestaron atención a que la frase completa del presidente norteamericano añadía una contundente afirmación: «America is back... and ready to lead the world»².

Consciente de que una gran potencia como los Estados Unidos —de hecho, todavía la gran potencia mundial— no puede ni debe sustraerse al reto que esa condición supone, el presidente Biden redefine la heredada competición entre grandes potencias como una nueva competición entre democracias y autocracias, en general, y entre los Estados Unidos y las autocracias más grandes del mundo, en particular. Así lo expresa claramente en su Estrategia de Seguridad Nacional, publicada en octubre de 2022, cuando ya se había producido la invasión de Ucrania por tropas rusas: «Las democracias y las autocracias están involucradas en una competencia para mostrar qué sistema de gobierno puede brindar mejores resultados para su gente y para el mundo»³. La guerra no ha hecho sino reforzar el convencimiento del presidente de que lo que se está produciendo a nivel global es el choque entre la libertad y la tiranía⁴. Pero, al mismo tiempo y a medida que el conflicto se prolonga, cada vez es más evidente que el mundo no se alinea incondicional y unánimemente bajo el liderazgo norteamericano y en contra de Rusia, a pesar de la gravedad de la quiebra inadmisibles de la legalidad internacional que la invasión supone. Basta echar un vistazo a los posicionamientos de la comunidad

² MANSON, Katrina y WEAVER, Courtney. «“America is back and ready to lead the world”, says Joe Biden», *Financial Times*. 24 de noviembre de 2020. Disponible en: <https://www.ft.com/content/e9f7fc88-7f08-43af-976c-9b164cf32ed8>

³ THE WHITE HOUSE. National Security Strategy. Octubre de 2022. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>

⁴ BRANDS, Hal. «How to Make Biden's Free World Strategy Work», *Foreign Affairs*. 24 de mayo de 2022. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2022-05-24/how-make-bidens-free-world-strategy-work>

internacional en las sucesivas votaciones en la Asamblea General de las Naciones Unidas, al escaso número de países que están firmemente involucrados en el apoyo a Ucrania y en las sanciones a Rusia, e incluso a las tensiones en el seno de la Unión Europea en relación con Rusia.

Cabe, pues, preguntarse si este planteamiento, democracia versus autocracia, es acertado o sencillamente viable. Muchas son las cuestiones de partida de difícil solución. ¿Quién determina qué es una democracia y qué una autocracia? ¿Cuándo una democracia es plena o simplemente funcional? ¿Existen autocracias perversas y autocracias aceptables?, ¿según qué parámetros? En función de la laxitud con la que se aborde el juicio nos encontramos con un abanico de posibilidades que va desde apenas dos docenas de democracias en el mundo, si se aplican los criterios más restrictivos, hasta medio centenar o incluso más de cien. Por otra parte, poco recorrido tiene este modelo binario de las relaciones internacionales —democracias frente a autocracias, buenos y malos, nosotros y ellos— si la mayor parte de la comunidad internacional no lo acepta. Es más, si la mayor parte lo rechaza.

El sur global pasa palabra

Ese amplio número de países que no forman parte de lo que habitualmente se denomina Occidente (en pocas palabras, los socios y aliados de la OTAN y la UE y las democracias del Pacífico) se sienten muy incómodos con la visión binaria propuesta por Washington, lo que no significa que se alineen necesariamente con el tándem China-Rusia. Prefieren, por el contrario, mantener las mejores relaciones posibles tanto con los Estados Unidos como con China, y en relación con Rusia el rechazo a la invasión de Ucrania es generalizado, pero ello no supone que se sumen a las sanciones ni que dejen de hacer pingües beneficios al aprovecharse, precisamente, de la imposición de esas sanciones. Asimismo, es importante señalar que el rechazo al alineamiento acrítico con Occidente no supone una justificación de la agresión rusa, sino que, entre otras razones, muchos países recelan de la fiabilidad de unas democracias que durante la pandemia vetaron la entrega de vacunas a terceros y abandonaron a Afganistán en manos talibanas después de prometer no hacerlo nunca.

Ante el inevitable acceso de China a la categoría de gran potencia, el sur global quiere evitar el enfrentamiento con Pekín. La defensa de sus intereses pasa por un multialineamiento que no rechace a ningún interlocutor, grande o pequeño, con el que mantener relaciones comerciales, tecnológicas o de seguridad. Ante la incertidumbre sobre cómo se reconfigurará definitivamente el orden multipolar y cuál será la evolución de la *Great Power Competition*, lo más prudente es jugar con las dos barajas. El sur global quiere seguir trabajando con Occidente sin dejar por ello de hacerlo con la República Popular China.

Este enfoque es el que adoptan potencias medias como Turquía, Brasil, las monarquías del Golfo, Sudáfrica o Indochina. Y muy significativamente India, cuya condición de ya primera potencia demográfica mundial y aspirante a ser la tercera en la discordia sino-norteamericana la capacita para jugar un papel moderador en dicha discordia. En un alarde de cintura geopolítica, crece su alineamiento con los Estados Unidos y el resto de las democracias de la región en el ámbito de la seguridad, mantiene unas fructíferas relaciones militares y comerciales con Rusia pese a las sanciones e incluso mejoran los intercambios con China. Pragmatismo y realismo geopolítico a partes iguales.

En Occidente, división de opiniones

El órdago que plantea China a nivel global es particularmente preocupante para las democracias del Indopacífico, al entrar en consideración el factor añadido de su imparable pujanza militar, siempre con la vista puesta en Taiwán. La posibilidad, por ahora remota pero factible en un futuro no muy lejano, de un conflicto militar en esa región, que afectaría inevitablemente a todo el vecindario, les está llevando tanto a incrementar sus capacidades militares como a reforzar las iniciativas de seguridad regional (QUAD, AUKUS, Five Eyes, FOIP, ejercicios militares combinados...), en este caso sí bajo el liderazgo de los Estados Unidos, para afrontar el desafío que plantea la mayor autocracia del mundo.

En Europa, sin embargo, el rumbo de colisión con China no es bienvenido y suscita serias discrepancias con Washington. El presidente francés, Emmanuel Macron, sorprendió con unas contundentes declaraciones tras un viaje a Pekín el pasado mes de abril al afirmar que, al respecto de las tensiones en los mares interiores de China, los europeos

«no debemos ser seguidistas ni de los Estados Unidos ni de China. Lo peor de todo sería pensar que nosotros, europeos, debemos convertirnos en seguidores en el tema de Taiwán y adaptarnos al ritmo estadounidense o a una sobrereacción china»⁵. La Unión Europea no quiere, ni tampoco China, que las intensas relaciones comerciales mutuas se deterioren innecesariamente, tanto por las consecuencias de la prolongación de la guerra en Ucrania como por el desacoplamiento entre Occidente y la gran potencia asiática.

Norteamérica tampoco puede permitirse, en un mundo inevitablemente globalizado e interconectado, ese *decoupling*. No solo de China, sino también del resto de la comunidad internacional, sean democracias o autocracias más o menos aceptables. Los Estados Unidos necesitan a sus socios y aliados habituales, y también a las monarquías del Golfo, a la India, a los miembros de la ASEAN, a África e Iberoamérica. Por eso sería un error exigir lealtades inquebrantables y olvidar que, guste o no, el recuerdo de la reciente colonización occidental en numerosos países del sur global provoca rechazo hacia las antiguas potencias coloniales. Por dicho motivo, Biden ha convocado ya en dos ocasiones la Cumbre de las Democracias⁶, ¡con más de cien invitados!, por poner solo un ejemplo.

La interdependencia es tan inevitable como deseable. La dialéctica democracias versus autocracias no es, en consecuencia, un planteamiento pragmático, puede tener resultados adversos al exacerbar las discrepancias y provocar rechazo. Si, no obstante, se quiere mantener como expresión de la voluntad de defensa de unos determinados valores y principios occidentales, habrá que introducir numerosos matices. El primero, rebajar el listón a la hora de exigir credenciales democráticas a unos interlocutores con los que, en cualquier caso, es necesario interactuar y llegar a acuerdos. En este sentido van encaminadas algunas iniciativas del presidente norteamericano, como las ya citadas Cumbres para la Democracia o la reunión con la casi totalidad de los líderes africanos el pasado diciembre de 2022⁷. Y, además, habrá que moderar la retórica de choque frontal

⁵ VILLAÉCIJA, Raquel. «Macron pide a Europa tener una voz propia sobre Taiwán», *El Mundo*. 10 de abril de 2023. Disponible en:

<https://www.elmundo.es/internacional/2023/04/10/64342bf421efa007248b4588.html>

⁶ U. S. DEPARTMENT OF STATE. «The Summit for Democracy». Noviembre de 2022. Disponible en:

<https://www.state.gov/summit-for-democracy/>

⁷ U. S. DEPARTMENT OF STATE. «U.S.-Africa Leaders Summit». Washington, diciembre de 2022.

Disponible en: <https://www.state.gov/africasummit/>

con China, de lo que puede ser un significativo anticipo el comunicado final de los líderes del G7, reunidos en Hiroshima en mayo de este mismo 2023, en el que se afirma textualmente: «We stand prepared to build constructive and stable relations with China [...]. It is necessary to cooperate with China»⁸.



Acudiendo de nuevo a Hal Brands, en su artículo «How to make Biden’s Free World Strategy Work», publicado por *Foreign Affairs* en 2022⁹, la ecuación correcta pasaría por gestionar la competición con las dos potencias revisionistas, China y Rusia, con un doble enfoque. Por un lado, consolidando el bloque de las democracias liberales y, por otro, impulsando un diálogo fluido con el sur global, sin excluir las relaciones «de conveniencia» con autocracias como Vietnam o las rígidas monarquías del Golfo.

La tarea más ardua será, probablemente, restañar las heridas todavía abiertas entre los jóvenes Estados nacidos del proceso de descolonización del pasado siglo xx. Más que al *hard power* tradicional, Occidente tendrá que recurrir a un poder más *soft*: en forma de inversiones que contrarresten las ingentes cantidades de dinero puestas por China

⁸ G7, 2023 HIROSHIMA SUMMIT. «G7 Hiroshima Leaders’ Communiqué». 20 de mayo de 2023. Disponible en: https://www.g7hiroshima.go.jp/documents/pdf/Leaders_Communique_01_en.pdf

⁹ BRANDS, Hal. *Op. cit.*

en su Nueva Ruta de la Seda; dando una mayor presencia al sur global en las grandes organizaciones y foros internacionales, desde las agencias de las Naciones Unidas al FMI o al BM, y con una interacción más frecuente y dinámica con todos estos países, mediante cumbres sectoriales o diálogos bilaterales. Obras son amores, y no buenas razones.

Cuando lo que está en juego es el reparto del poder entre los diversos actores internacionales y la defensa de unos intereses vitales que son, por naturaleza, antagónicos, no conviene plantear órdagos si no se tiene la absoluta certeza de ganarlos.

*Francisco José Dacoba Cerviño**
General de Brigada ET
Director del IE EE
[@fran_dacoba](#)

13/2024

28 de febrero de 2024

David Ramírez Morán

Obtención de capacidades para la defensa en la Unión Europea

Obtención de capacidades para la defensa en la Unión Europea

Resumen:

El mercado y la base industrial de tecnologías de defensa en la Unión Europea son cuestiones complejas. Requieren conjugar la soberanía de los Estados miembros con las singularidades de unos productos muy específicos que responden a necesidades de naturaleza estratégica.

Las políticas implantadas por la Unión Europea promueven la colaboración internacional. Sin embargo, los intereses nacionales siguen afectando en gran medida tanto a los requisitos de los sistemas como a las limitaciones de qué proveedores los pueden realizar.

La Unión Europea sigue trabajando en el desarrollo del mercado único y trata de que este sector también se beneficie de sus ventajas. Para ello, sigue vigilando el funcionamiento del mercado y proponiendo medidas de apoyo a la base industrial.

Los Estados deben evaluar e implantar estas medidas y adecuar su base industrial para satisfacer las necesidades nacionales, conseguir una mayor eficiencia de la inversión y fomentar la colaboración necesaria para que el sector alcance una posición integrada de relevancia en el entorno geopolítico actual.

Palabras clave:

Unión Europea, capacidades, política industrial, eficiencia.

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

Defence capabilities provision in the European Union

Abstract:

The market and the industrial base of defence technologies in the European Union are complex issues. They require matching the sovereignty of Member States with the particularities of very specific products that respond to needs of a strategic nature. The policies put in place by the European Union promote international collaboration. However, national interests continue to affect both the requirements for the systems as well as the constraints on which suppliers can develop them to a large extent. The EU continues to work on the development of the single market and seeks to ensure that this sector also benefits from its advantages. To this end, it continues its monitoring on the activity of the market and keeps proposing measures to support the industrial base. States must assess and implement these measures and adapt their industrial base to meet national needs, achieve greater efficiency of investment and encourage the necessary collaboration necessary for the sector to achieve an integrated position of relevance in the geopolitical environment.

Keywords:

European Union, capabilities, industrial policy, efficiency.

Introducción

El mercado de defensa de la Unión Europea presenta ineficiencias que han sido objeto de preocupación ante un funcionamiento que dista mucho del libre mercado que se da en otras áreas económicas. Esta cuestión ha sido tratada en profundidad a lo largo de los años sin conseguir alcanzar una situación en línea con la Política Europea de Seguridad y Defensa que empezaba a gestarse en 1999, en los Consejos Europeos de Colonia y Helsinki.

En 2003, la Comisión publicaba un documento que tenía como objetivo mejorar la capacidad de desarrollar una Política Europea de Seguridad y Defensa capaz de fortalecer la posición de Europa en el contexto internacional¹. Planteaba la necesidad de cuatro líneas de europeización desde las aproximaciones de la demanda, con la armonización del planeamiento y las adquisiciones; la oferta, manteniendo una estructura industrial competitiva en Europa; el mercado, implantando marcos regulatorios apropiados sobre aspectos internos y externos, y normas de adquisición más eficientes para los Estados miembros y agencias europeas; y la investigación, con la cooperación intraeuropea y la necesidad de mejorar la coordinación y coherencia de la investigación en seguridad a nivel europeo mediante la explotación de sinergias cívicomilitares.

Un año más tarde, se publicaba también el *Libro Verde* sobre contratos públicos de defensa², donde se denunciaba la excesiva frecuencia con la que los Estados miembros recurrían al, por aquel entonces artículo 296 del Tratado, actual artículo 346 del Tratado de la Unión Europea³, que en su apartado 1.b) recoge:

«Todo Estado miembro podrá adoptar las medidas que estime necesarias para la protección de los intereses esenciales de su seguridad y que se refieran a la producción o al comercio de armas, municiones y material de guerra; estas medidas no deberán alterar las condiciones de competencia en el mercado interior respecto de los productos que no estén destinados a fines específicamente militares».

¹ COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN. *Towards a European Union Defence Equipment Policy*. 11 de marzo de 2003. <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/towards-a-european-union-defence-equipment-policy.html?fromSummary=19>

Nota: Todos los hipervínculos están activos con fecha de 26 de febrero de 2024.

² COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. *Libro Verde. Los contratos públicos de defensa*. 23 de septiembre de 2004. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004DC0608>

³ *Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016E/TXT>

Los Estados miembros estaban utilizando este artículo para limitar la concurrencia a las licitaciones, de forma que fuera la industria nacional la que proporcionara los productos de defensa y seguridad en un sentido más amplio de lo que el legislador había pretendido en la elaboración de la norma.

El Tratado de Lisboa introdujo en 2009 la Cooperación Estructurada Permanente en el Tratado de la Unión Europea, por la que, como parte de la Política de Seguridad y Defensa Común, se perseguía la integración estructural de los ejércitos de aquellos países que decidieran unirse a la iniciativa. Esta política está dirigida por el Consejo Europeo y el grueso de su gestión recae en los Estados miembros con una colaboración marginal de la Comisión Europea. En 2017, los ministros firmaron la notificación por la que se fijaba una lista de 20 compromisos en áreas de inversión en defensa, desarrollo de capacidades y preparación operacional. 25 de los 26 Estados miembros decidieron unirse, a excepción de Malta⁴.

En 2012 se dieron los primeros pasos para poder utilizar fondos del presupuesto de la Unión Europea para desarrollar programas de investigación y desarrollo en el campo de la seguridad. Era necesario evaluar la viabilidad de utilizar fondos comunes en beneficio de todos los Estados miembros en cuestiones que, por la naturaleza de la Unión, son responsabilidad de los propios Estados, como es la seguridad. Se identificaron numerosos puntos de fricción como la gestión de la propiedad intelectual, la distribución de la carga de trabajo, el pago de impuestos... El programa piloto fue un éxito que dio lugar a la introducción de líneas específicas para la financiación de investigación en seguridad en el Programa Marco Horizonte 2020 que se desarrolló entre 2013 y 2020.

En el ámbito de la defensa se puso en marcha el Proyecto Piloto en 2015, que perseguía fines similares pero orientados a la investigación en defensa. En 2017, en línea con la iniciativa anterior, comenzaba la Acción Preparatoria de Investigación en Defensa⁵ (PADR). Dotada con 90 millones de euros, este presupuesto se repartió a lo largo de los tres años siguientes, con 25 millones de euros en 2017, 40 millones en 2018 y 25 millones en 2019. El objetivo consistía en obtener y demostrar el valor añadido de la investigación tecnológica financiada por la Unión Europea en el ámbito de la defensa.

⁴ Permanent Structured Cooperation (PESCO). https://www.eeas.europa.eu/eeas/permanent-structured-cooperation-pesco_en

⁵ <https://eda.europa.eu/what-we-do/all-activities/activities-search/pilot-project-and-preparatory-action-for-defence-research>

En paralelo con la Acción Preparatoria, el Programa de Desarrollo Industrial de Defensa Europeo (EDIDP) se focalizaba en el desarrollo de capacidades. Con un presupuesto de 500 millones de euros en dos años, perseguía fomentar la competitividad y la capacidad de innovación a lo largo de la base industrial y tecnológica de defensa (EDITB)⁶.

La Acción Preparatoria y el Programa de Desarrollo Industrial fueron los precursores del actual Fondo Europeo de Defensa, que forma parte del marco de financiación multianual de 2021 a 2027, Horizonte Europa, dotado con 95.500 millones de euros. Durante las negociaciones del EDF se barajaron una cifra inicial de 7.000 millones de euros, que ascendieron a 13.000 millones y finalmente quedaron reducidos a 8.000 millones. Los 1.100 millones de media anual suponen un revulsivo para la iniciativa, aunque suponen un porcentaje muy reducido con respecto a los presupuestos de 250.000 millones de euros que los Estados miembros ejecutan cada año.

La Cooperación Estructurada Permanente (PESCO), junto con el Fondo Europeo de Defensa (EDF) y la Revisión Coordinada Anual de Defensa (CARD) que lleva a cabo la Agencia Europea de Defensa, son herramientas complementarias que se refuerzan mutuamente. De hecho, los proyectos de PESCO tienen cierta prioridad en la asignación de financiación del EDF.

Hacia dónde dirigirse

Veinte años después, los contenidos del documento de la política de equipamiento de defensa de 2003 siguen plenamente vigentes pues, aunque se han llevado a cabo numerosas medidas en las líneas descritas, siguen existiendo ineficiencias que deben ser abordadas. De hecho, en el documento sobre la base industrial y tecnológica se vuelven a identificar factores que desafían el éxito del EDF⁷:

- «si el desarrollo y adquisición conjunto de defensa será más barato en la práctica;
- que los principales contratistas *prime* de Europa Occidental se llevarán todo el trabajo de alta tecnología, dejando en riesgo a las otras industrias de defensa;
- cómo elegir las áreas de capacidad que recibirán financiación;

⁶ PARLAMENTO EUROPEO. *The EU's Defence Technological and Industrial Base*. Enero 2020.
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/603483/EXPO_IDA\(2020\)603483_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/603483/EXPO_IDA(2020)603483_EN.pdf)

⁷ *Ibid.*

- exportaciones futuras y a qué países se podrán exportar, o no, productos desarrollados conjuntamente»,

sembrando nuevamente la duda sobre si los Estados miembros tendrán incentivo suficiente para dejar de recurrir al artículo 346 o, al menos, reducir radicalmente los casos en los que recurran a él.

La postura de la Comisión Europea es bastante clara y aboga por nuevas medidas dirigidas a apoyar a la industria de defensa mediante inversiones en infraestructuras de interés común. Así, el comisario de Mercado Interno de la Unión Europea, Thierry Breton, proponía extender el EDF hasta un importe de 100.000 millones de euros⁸ con estos fines.

El conflicto de Ucrania ha sacado a la luz carencias que el mercado de defensa europeo presenta. Al ofrecimiento de enviar municiones a Ucrania se dio respuesta a través de tres vías, con una primera en la que se invitaba a los países miembros a enviar sus existencias, seguido de una segunda vía en la que los Estados miembros provisionan conjuntamente municiones de la industria europea de defensa, y una tercera vía destinada a que los Estados miembros puedan reponer sus existencias y seguir dando soporte a Ucrania, para lo que la UE tiene que producir más y más rápido, lo que se ha visto acelerado por la regulación de soporte a la producción de munición (ASAP)⁹. Esta medida cuenta con 500 millones de euros (y se aprobó en tiempo récord en julio de 2023), que se han dedicado «a garantizar la disponibilidad y suministro oportuno de municiones tierra-tierra y de artillería, así como misiles [...] mediante lo siguiente:

- a) un instrumento de apoyo financiero para el refuerzo industrial de la producción de los productos de defensa pertinentes en la Unión, en particular mediante el suministro de sus componentes (en lo sucesivo, «instrumento»);
- b) el establecimiento de mecanismos, principios y normas temporales para garantizar la disponibilidad oportuna y de forma duradera de los productos de defensa pertinentes para sus adquirentes en la Unión»¹⁰.

⁸ WAX, Eddy y KAYALI, Laura. «Breton aims for 'huge' €100B defense fund», *Político*. 9 de enero de 2024. <https://www.politico.eu/article/thierry-breton-edip-sending-1-million-shells-to-ukraine/>

⁹ Con las tres últimas siglas que corresponden a la denominación en inglés, *on supporting ammunition production*, pero que también se corresponden con la frase hecha en inglés *as soon as possible* (ASAP), tan pronto como sea posible.

¹⁰ REGLAMENTO (UE) 2023/1525 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 20 de julio de 2023 relativo al apoyo a la producción de municiones (ASAP). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023R1525>

El 26 de octubre se adoptaba la European defence industry reinforcement through common procurement act (EDIRPA)¹¹, un instrumento de política industrial dirigido a reforzar las capacidades industriales de defensa proporcionando soporte a la cooperación entre los Estados miembros para la provisión común de los productos de defensa más urgentes y críticos.

Las medidas que vienen

En su discurso en el Centro de Política Europea, el comisario Breton introducía las cuestiones de defensa como un área donde es necesario trabajar, sin hacer distinciones respecto a otras áreas como las comunicaciones, la energía o la investigación, en lo que constituye un mensaje claro de la importancia que la defensa tiene ahora para la Comisión Europea. Específicamente, respecto de la defensa, afirmaba: «Y por supuesto, también necesitamos consolidar un mercado de defensa interno que constituye un prerrequisito para nuestra seguridad. Hemos empezado con municiones para Ucrania. Ahora necesitamos ampliar esta aproximación para incluir un programa industrial de defensa europea a gran escala capaz de dar soporte a la expansión de la base industrial europea y desarrollar la infraestructura necesaria para proteger áreas amenazadas. Aquí, de nuevo, necesitamos invertir juntos para actuar juntos»¹².

La propuesta de Breton sobre un fondo para la financiación de infraestructuras de interés común para la defensa pretende dar solución a un problema identificado y de difícil solución directa por parte de la Comisión Europea, por no ostentar las competencias en defensa. Del mismo modo, la referencia a infraestructuras es importante dado que la Comisión no puede financiar directamente el desarrollo de armamento en virtud del Tratado. Y además debería conjugar esta iniciativa con la responsabilidad depositada en el Consejo Europeo sobre la toma de decisiones acerca del modelo industrial que desarrollará las capacidades.

¹¹ REGLAMENTO (UE) 2023/2418 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 18 de octubre de 2023 por el que se establece un instrumento para el refuerzo de la industria europea de defensa mediante las adquisiciones en común (EDIRPA). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202302418

¹² Keynote speech by Commissioner Breton - «A Europe that protects its citizens, transforms its economy, and projects itself as a global power» at the European Policy Centre. 10 de enero de 2024. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_24_124

La cercanía de las elecciones llevó al comisario a matizar una semana después sus palabras para aclarar que esta medida, en todo caso, no se tomaría de forma inmediata, sino hacia finales de este año 2024, y que sería ya responsabilidad del próximo mandato.

La Comisión Europea, a consecuencia de los problemas identificados para la adquisición de bienes de defensa, ha planteado la elaboración de una nueva Estrategia Industrial de Defensa Europea (EDIS)¹³. Para el 27 de febrero se espera el anuncio de esta nueva estrategia, así como un nuevo programa europeo de inversión en defensa (EDIP)¹⁴.

Hay que tener en cuenta que tanto EDIRPA como ASAP presentan un calendario que finalizaría en 2025, por lo que la nueva estrategia daría continuidad a estas iniciativas, que han surgido de la necesidad sobrevenida, pero que se han mostrado muy necesarias. Así, el comisario plantea su deseo de unir estas iniciativas al Fondo Europeo de Defensa y sus 8.000 millones de euros, que debería verse reforzado en el próximo mandato.

La propuesta de construir infraestructuras de soporte a la industria de defensa

La puesta en marcha del programa de infraestructuras no estaría exenta de complicaciones geopolíticas entre los Estados miembros. Desde un primer momento se especifica que esta inversión común no podría utilizarse para el desarrollo de capacidades específicas para las necesidades de los Estados, sino que se trataría de infraestructuras de base que permitirían el desarrollo de estas capacidades, venciendo las carencias que los Estados miembros, por separado, no pueden afrontar.

Los problemas, sin embargo, se van a producir con intensidad en el caso de que esta medida salga adelante porque, si bien los desarrollos para su implantación no dan respuesta directa a las necesidades de equipamiento de defensa de los Estados, constituyen una medida de soporte para su desarrollo que proporciona una capacidad industrial que puede catapultar la capacidad tecnológica de la eurozona para el desarrollo de capacidades de defensa. Esta capacidad tecnológica no está aislada, sino que requiere del desarrollo de tecnologías y de experiencia en su aplicación para el desarrollo

¹³ Commission launches comprehensive consultation process with stakeholders aiming to deliver a European Defence Industrial Strategy. https://defence-industry-space.ec.europa.eu/commission-launches-comprehensive-consultation-process-stakeholders-aiming-deliver-european-defence-2023-10-27_en

¹⁴ CHEE, Foo Yun. «EU's Breton aiming for 3 billion-euro scheme to ramp up defence production». 11 de enero de 2024. <https://www.reuters.com/world/europe/eus-breton-aiming-3-billion-euro-scheme-ramp-up-defence-production-2024-01-11/>

de las propias infraestructuras, mientras que, con su uso, permitirá el desarrollo dentro de la Unión de capacidades de defensa para las que había que recurrir a proveedores extranjeros, en el caso más cómodo, o a proveedores locales que presentaban problemas para afrontar programas de entidad moderadamente compleja.

La cada vez más implantada innovación abierta¹⁵, y el aprovechamiento del conocimiento desarrollado en todos aquellos ámbitos donde pueda resultar de utilidad, lleva a que los países quieran contar en su territorio con estas infraestructuras, para que la industria auxiliar que la soporta se beneficie también de la financiación que paga la instalación y que se propaga a la industria local en muchos casos. Por el otro lado, los conocimientos adquiridos pueden desbordar a otras áreas tecnológicas que le puedan sacar partido.

Por otro lado, el desarrollo de las propias capacidades de defensa requiere también una industria auxiliar alrededor de las infraestructuras capacitadoras que proporcionen entradas con menor valor añadido, desde materias primas a subsistemas para su integración en el sistema final, en las que la cercanía puede suponer un factor de interés para agilizar el funcionamiento de las cadenas de producción. Por lo tanto, las inversiones, pese a perseguir una infraestructura de interés general para todos los Estados miembros, suponen una inyección económica para aquellos Estados en los que finalmente se ubique. Los beneficios darán lugar a una competición entre los Estados para contar con infraestructuras en su territorio, de forma que la inversión común beneficie a la industria local e, indirectamente, contribuya al retorno de los fondos proporcionados por los Estados miembros a la Unión Europea con estos fines para su gestión.

Desde el punto de vista económico, la mutualización de la inversión entre los Estados miembros, es decir, cuánta inversión de esa financiación se atribuye a cada Estado miembro, también puede ser objeto de politización con el escenario actual en el que OTAN ha fijado el objetivo de inversión en defensa de sus aliados en un 2 % del PIB. Precisamente, las inversiones de esta medida se encuadrarían en la parte de desarrollo y producción de capacidades, la más alejada de los objetivos fijados.

¹⁵ Por la que los silos tradicionales de conocimientos y resultados de investigación se abren para que otros sectores puedan sacar partido a los resultados con nuevos productos que los exploten.

De campeones nacionales

La base industrial de la defensa propia es de vital importancia para cada Estado miembro. La naturaleza del mercado la hace muy vulnerable a injerencias extranjeras, ante su volumen económico limitado, lo que siembra dudas sobre la autonomía estratégica y la capacidad de ejercer la soberanía por parte de los Gobiernos.

La situación actual del tejido industrial de la defensa de la Unión Europea es el resultado de la evolución de unas empresas que ya existían en muchos casos antes de la creación de la Unión Europea y que, por su naturaleza de empresas punteras que desarrollan tecnología, constituyen activos a proteger por parte de los Gobiernos. Además del empleo altamente cualificado que generan, disponen de los conocimientos necesarios para el desarrollo de capacidades que, de otra forma, pueden no ser accesibles, reduciendo la autonomía estratégica del país.

España es uno de los países que no termina de encontrar su sitio en el mercado europeo de defensa. En España se ha considerado varias veces la conveniencia de crear un denominado «campeón nacional»¹⁶, que aglutine los principales activos industriales de defensa frente a la situación actual de varias empresas independientes que colaboran o cooperan cuando es necesario. Esta medida se considera necesaria para competir en condiciones más similares a otros conglomerados industriales europeos que optan a los proyectos de desarrollo de capacidades a nivel internacional¹⁷.

Resulta relevante comprobar cómo, en el informe de la Conferencia de Seguridad de Múnich, aparecen mencionados Francia, Alemania o Italia en más de 10 ocasiones, por más de una treintena de Reino Unido, mientras que España, Portugal y otros Estados miembros de la Unión ni siquiera se mencionan. De hecho, ni siquiera aparecen en los gráficos comparativos de diferentes magnitudes que se recogen en el informe¹⁸.

Como se mencionaba anteriormente, el tamaño y el bagaje pueden ser factores fundamentales en la obtención de los fondos comunes que la Unión Europea puede transferir a las empresas para el desarrollo común de capacidades o infraestructuras. Así

¹⁶ «Murtra posiciona a Indra como "campeón nacional" para "reorganizar" el sector Defensa en España». 27 de septiembre de 2023. <https://www.infodefensa.com/texto-diario/mostrar/4453330/murtra-posiciona-indra-como-campeon-nacional-reorganizar-sector-defensa-espana>

¹⁷ ÁLVAREZ, Alberto. «Los campeones nacionales y la aplicación del art. 346 de la UE». <https://www.defensa.com/espana/campeones-nacionales-aplicacion-art-346-ue>

¹⁸ «Lose-Lose? Munich Security Report 2024». February 2024. https://securityconference.org/assets/01_Bilder_Inhalte/03_Medien/02_Publikationen/2024/MSR_2024/MunichSecurityReport2024_Lose-lose.pdf#KOMMS_Z9040002_MSC_Report_2024_240207.indd%3A.301763%3A5266

mismo, la presencia de un campeón nacional puede decantar la ubicación en un país u otro de una infraestructura.

También, el mayor tamaño del campeón nacional frente a las empresas disjuntas constituye un mecanismo de protección para reducir el riesgo de adquisición de capacidades industriales estratégicas por agentes extranjeros, lo que limitaría la capacidad de desarrollar cierto tipo de sistemas recurriendo únicamente a la industria nacional.

Sin embargo, crear un campeón nacional puede ser una solución a corto plazo pues son varios los países que cuentan también con una industria de defensa segregada y que podrían hacer un ejercicio similar. Tampoco se asegura que por el hecho de haberlo creado se obtenga una ventaja competitiva suficiente como para desplazar a las grandes empresas de defensa de otros Estados miembros, y conseguir hacerse un hueco en las listas de principales proveedores de seguridad y defensa.

La industria española de defensa ha sido objeto de un proceso de privatización que empezó en los años 80 y que, tras atravesar varias crisis económicas, ha dado lugar a empresas cuya titularidad recae en mayor o menor medida en inversores extranjeros. Surge así la cuestión sobre si esas empresas son tejido industrial nacional o si se trata de empresas extranjeras. ¿Cuál es el límite de participación en el capital social que establece la diferencia entre industria nacional e industria extranjera? Las empresas que proporcionan productos de defensa y seguridad son empresas cotizadas y los propietarios de las acciones pueden ser tanto nacionales como extranjeros. Esto puede dar lugar a controversias a la hora de designar los contratistas principales de proyectos de gran envergadura.

Conclusiones

El mercado de la defensa en la Unión Europea sigue presentando ineficiencias importantes debido a la competencia existente entre los tejidos industriales de los distintos Estados miembros. Una iniciativa tras otra, han salido a la luz los problemas existentes para conseguir la eficiencia en términos de interés de preservación de las industrias nacionales, la disparidad de requisitos ante riesgos que cambian según la situación geopolítica de cada Estado y la existencia de organismos superiores que

imponen (OTAN) o aconsejan (Agencia Europea de Defensa) sobre requisitos que deben ser satisfechos para poder dotarse de una capacidad interoperable.

De igual manera, cuando se abordan proyectos de calado importante, su complejidad y la existencia de un gran número de actores involucrados requiere que el contratista principal sea capaz de gestionar esta complejidad sin dejar de lado las especificaciones que el usuario ha elaborado con relación al problema al que hay que hacer frente. La geopolítica entra en juego introduciendo especificaciones dispares en muchos casos incompatibles entre sí, lo que encarece y complica el desarrollo conjunto.

Una vez más, las reclamaciones del sector de la defensa solicitando una mayor implicación de la Comisión Europea en cuestiones que son fundamentales para la seguridad de los ciudadanos se están viendo respondidas con la puesta en marcha de iniciativas. Sin embargo, en ellas no se aborda el problema de fondo que se puede asociar a falta de confianza en el ecosistema europeo a la hora de dotarse de capacidades estratégicas o a una protección del tejido industrial nacional por encima de los intereses generales de un mercado libre y abierto que permita competencia, menores costes y mayor eficiencia de la inversión. La Comisión Europea intenta extender sus políticas industriales comunitarias, que han funcionado en muchos otros ámbitos, a un área en la que no es competente y donde la preservación de la soberanía por parte de los Gobiernos es una cuestión estratégica.

Solo la urgencia de los conflictos en curso y la existencia de situaciones sobrevenidas como la pandemia y sus efectos sobre la cadena de suministro han conseguido que se tomen medidas drásticas para dar solución a cuestiones que habían sido identificadas hace muchos años.

*David Ramírez Morán**
Analista principal del IEEE
[@darammor](#)

14/2024

28 de febrero de 2024

Óscar Garrido Gujarró

Reinventando Wagner: Africa Corps llega al Sahel

Reinventando Wagner: Africa Corps llega al Sahel

Resumen:

Si tras el conato de rebelión de Prigozhin de junio de 2023 y su posterior retirada a Bielorrusia había emergido la cuestión sobre el futuro de la presencia del Grupo Wagner en África, el interrogante se hizo más apremiante tras la tragedia aérea de agosto. La muerte de Prigozhin representaba un punto de inflexión en las relaciones ruso-africanas. El líder de Wagner era el hombre clave de Rusia en África desde que el grupo comenzó a operar en el continente en 2017. El objetivo ahora es hacerse con el control de los recursos humanos de Wagner que operan en África y situarlos bajo el mando directo del Ministerio de Defensa ruso para evitar así que otra empresa militar privada o el Wagner post-Prigozhin puedan acumular el poder y la autonomía suficientes para volver a convertirse en una amenaza contra el Kremlin. Para conseguir este propósito, se está impulsando la marca Africa Corps, que, en dependencia directa del Ministerio de Defensa, trabaja en campañas de propaganda para tratar de atraer a los mercenarios de Wagner y a nuevos candidatos dispuestos a trabajar en el continente africano. Por el momento, los primeros efectivos de Africa Corps llegaron a Burkina Faso a finales de enero y se espera que próximamente empiecen a operar también en Mali y Níger.

Palabras clave:

Wagner, Africa Corps, Prigozhin, Rusia, Sahel.

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

Reinventing Wagner: Africa Corps arrives in the Sahel

Abstract:

While the matter of the future of the Wagner Group's presence in Africa emerged following Prigozhin's attempted rebellion in June 2023 and subsequent retreat to Belarus, it became an even more pressing one after the August air tragedy. Prigozhin's death was a turning point in Russian-African relations. Wagner's leader had been Russia's point man in Africa since the group began operating on the continent in 2017. The aim is now to take control of Wagner's human resources operating in Africa and place them under the direct command of the Russian Ministry of Defence to prevent another private military company or post-Prigozhin Wagner from gaining sufficient power and autonomy to again become a threat to the Kremlin. To this end, the Africa Corps brand is being promoted, reporting directly to the Ministry of Defence and working on propaganda campaigns to try to attract Wagner's mercenaries and new candidates willing to operate on the African continent.

Key words:

Wagner, Africa Corps, Prigozhin, Russia, Sahel.

Introducción

El pasado 23 de agosto se estrellaba en la región rusa de Tver el avión en el que viajaban el líder del Grupo Wagner —Evgeny Prigozhin—, su número dos —Dimitri Utkin, al que se atribuye la paternidad de Wagner— y Valery Chekalov, considerado el responsable de los negocios de petróleo, gas y minerales de Prigozhin en África y Oriente Medio.

La muerte de Prigozhin se produjo dos meses después de su levantamiento contra el Kremlin, por lo que el accidente no causó demasiada extrañeza. Dos días antes, el 21 de agosto, se había producido su última aparición pública: un discurso en vídeo difundido en su canal de Telegram. En el mensaje aseguraba que trabajaba para expandir la influencia rusa en todos los continentes y hacer que África fuera «más libre». Aunque no se confirmó la ubicación de Prigozhin en el vídeo, la mayoría de los observadores sugirieron que fue filmado en Mali¹.



Figura 1. Evgeny Prigozhin dos días antes de su muerte en Mali.
Fuente: Reuters.

Si tras el conato de rebelión de Prigozhin y su posterior retirada a Bielorrusia había emergido la cuestión sobre el futuro de la presencia del Grupo Wagner en África, el

¹ OPE, Adetayo. «Charismatic leader is gone but Wagner will survive in Africa, analysts say». Al Jazeera, 26 de agosto de 2023. Disponible en: <https://www.aljazeera.com/news/2023/8/26/charismatic-leader-is-gone-but-wagner-will-survive-in-africa-analysts-say>

interrogante se hizo más apremiante tras la tragedia aérea. La muerte de Prigozhin representaba un punto de inflexión en las relaciones ruso-africanas. El líder de Wagner era el hombre clave de Rusia en África desde que el grupo comenzó a operar en el continente en 2017. Él había intuido mejor que nadie en Moscú las oportunidades estratégicas y lucrativas que África podía brindar a Rusia: regiones políticamente frágiles y ricas en recursos.

Tras el levantamiento de Prigozhin el 23 de junio, el ministro ruso de Asuntos Exteriores, Serguéi Lavrov, defendió que los mercenarios ligados a Wagner seguirían prestando servicio como instructores en los países africanos donde estaban presentes². Además, desde este primer momento se les ofreció firmar un contrato con el Ministerio de Defensa.

El objetivo entonces, lo mismo que ahora, era gestionar la etapa post-Prigozhin desde el Ministerio de Defensa ruso asumiendo de manera ordenada el control directo del personal adscrito a Wagner, especialmente el que ya operaba en África. No obstante, este objetivo de hacerse con los recursos humanos de Wagner sin la mediación de Prigozhin es anterior, y en buena medida conforma el origen del referido levantamiento del 23 de junio. Así, el 10 de junio el Ministerio de Defensa ruso aprobó un decreto en el que se solicitaba a todas las unidades de voluntarios que firmaran contratos con el mencionado ministerio. Prigozhin se negó a acatar la resolución³ y, como consecuencia, se agravó la ya pública rivalidad entre el líder de Wagner y el ministro de Defensa, Serguéi Shoigú, este último respaldado por Vladímir Putin. A partir de entonces se precipitaron los acontecimientos que debían sacar de la escena pública a Prigozhin y arrebatarse todo el poder acumulado, aunque, como demostraron los hechos, no fue tarea sencilla y el líder de Wagner tuvo la osadía de desafiar a la oligarquía de Moscú, incluido el presidente.

Las relaciones de Moscú con Wagner han sido cambiantes a lo largo de los años. Antes de llamar a Wagner a Ucrania, el Ministerio de Defensa confió en otra empresa militar privada (EMP o PME, por sus siglas en inglés: *private military company*) llamada Redut, en parte debido a las continuas disputas de Prigozhin con políticos respaldados por Putin.

² Entrevista ofrecida por el ministro de Asuntos Exteriores de la Federación de Rusia, Serguéi Lavrov, a la cadena RT. Moscú, 26 de junio de 2023. Disponible en: <https://www.mid.ru/tv/?id=1893510&lang=es>

³ MURPHY, Matt. «Ukraine war: Russia moves to take direct control of Wagner Group». BBC News, 11 de junio de 2023. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/world-europe-65871232>

Redut fracasó durante los primeros días de la invasión de Ucrania en 2022, lo que catapultó a Wagner a la vanguardia del esfuerzo bélico⁴.

Y entre el levantamiento de junio y el accidente aéreo de agosto, los días 26 y 27 de julio se celebró en San Petersburgo la Cumbre Rusia-África. En el encuentro, Putin hizo hincapié en los vínculos históricos entre Moscú y el continente, citando el apoyo de Rusia en el pasado a los movimientos anticoloniales y su postura actual contra el neocolonialismo occidental. Sin embargo, y como parecía razonable, en los discursos oficiales de Putin no apareció mención alguna a la presencia rusa en el continente a través del Grupo Wagner.



Figura 2. Un hombre retira un cartel de reclutamiento de Wagner en San Petersburgo, 24 de junio de 2023.
Fuente: AP / Lehtikuvva.

⁴ CLARKE, Collin *et al.* «The Wagner Group's Expanding Global Footprint». Foreign Policy Research Institute, abril de 2023. Disponible en: <https://www.fpri.org/article/2023/04/the-wagner-groups-expanding-global-footprint/>

Las PME rusas

Prigozhin y su ejército privado Wagner habían convertido el fenómeno de las PME en un motivo de preocupación para el Kremlin. En primer lugar, el término *privado* es engañoso, ya que las empresas no son más que una forma de contratar mercenarios para que estos operen en interés del Estado ruso. Las PME rusas tienen relaciones contractuales directas con el Ministerio de Defensa, lo que las convierte *de facto* en otra unidad del ejército, solo que con más discreción sobre el terreno y ciertas ventajas organizativas⁵.

A pesar de lo ocurrido con Prigozhin y Wagner, Moscú seguirá contando con las PME en el futuro inmediato, pero fomentando un sistema de equilibrios y contrapesos entre ellas e incrementando el control sobre sus actuaciones.

Las PME rusas son muy valiosas porque, a pesar de la diversidad, tienen una característica común: sus benefactores más directos son oligarcas de diferentes ámbitos sociales, militares de alto rango o dirigentes de distintos gremios de la estructura industrial rusa. Esta cadena de benefactores crea un conglomerado piramidal de intereses, donde, en última instancia, el presidente ruso es el principal beneficiario⁶.

Principales PME operativas

Cosacos: Es considerada la más antigua de las PME rusas. Se desplaza de una zona de guerra a otra desde 1992, cuando tomó parte en el conflicto armado de Moldavia.

Redut: Sus fundadores fueron paracaidistas veteranos. Está constituida por organizaciones militares, fuerzas especiales, fuerzas aerotransportadas y de inteligencia rusas.

Eagle: Sus miembros son militares en la reserva. Se dedican a la protección de instalaciones, el entrenamiento de personal militar y la protección de empresarios.

⁵ LASSILA, Jussi y ZAVADSKAYA, Margarita. «Russia after the Wagner mutiny: Yevgeny Prigozhin and the Kremlin's gamble with the monopoly on violence». Finnish Institute of International Affairs, 17 de octubre de 2023. Disponible en: <https://www.fiaa.fi/en/publication/russia-after-the-wagner-mutiny>

⁶ GONZÁLEZ, Andrés. «Más allá del Grupo Wagner: las empresas militares rusas». Lisa Institute, 28 de junio de 2023. Disponible en: <https://www.lisanews.org/internacional/mas-alla-del-grupo-wagner-las-empresas-militares-privadas-rusas/>

Patriot: Fundada en 2018, su primera función fue la protección de altos funcionarios rusos. Está vinculada al Ministerio de Defensa y actúa bajo las órdenes del ministro, Serguéi Shoigú. Es competidora directa de Wagner.

Lobos Nocturnos: Desde su formación en la década de los noventa, son un componente clave de la maquinaria de propaganda del Kremlin. Propagan un nacionalismo extremo. El grupo cuenta también con miembros en el este de Europa y disfruta del apoyo de Putin en sus acciones, lo que les ha hecho ganarse el apodo de los Ángeles de Putin.

PMC Gazprom: Financiada por la empresa Gazprom. La compañía gasística anunció en febrero de 2023 su creación con el objetivo de proteger las instalaciones de la empresa.

Convoy: Fundada en 2023. En marzo el gobernador de Crimea, Serguéi Valéievich Aksiónov, anuncio la creación del grupo.

Fuente: GONZÁLEZ, Andrés. «Más allá del Grupo Wagner: las empresas militares rusas». Lisa Institute, 28 de junio de 2023. Disponible en: <https://www.lisanews.org/internacional/mas-alla-del-grupo-wagner-las-empresas-militares-privadas-rusas/>

África sin Prigozhin

El fallido levantamiento de Prigozhin y su posterior muerte generaron una gran incertidumbre sobre el futuro de la estructura de mando de Wagner, su capacidad para pagar a las tropas, la lealtad de los mercenarios a los mandos medios y altos, la cohesión de la organización y el porvenir de la presencia del grupo en África. Sin embargo, las operaciones de Wagner en la mayoría de los teatros africanos, si no en todos, han continuado⁷. No obstante, inmediatamente después de la muerte de Prigozhin se especuló con que mercenarios de Wagner hubieran abandonado el grupo para integrarse en Redut, que operaría bajo el control de la agencia rusa de inteligencia militar exterior y del Ministerio de Defensa⁸.

⁷ WORLDVIEW STRATFORD. «The Wagner Group's "New Path" in Africa». 21 de julio de 2023.

⁸ EMIR SEFKATL, Fuat. «Yevgeny Prigozhin's Death and Wagner's Future in Africa», *Politics Today*, 11 de septiembre de 2023. Disponible en: <https://politicstoday.org/yevgeny-prigozhin-death-russia-wagner-in-africa/>

Con el modelo Wagner la influencia rusa en África se ha expandido rápidamente. Y eso a pesar de que Moscú invierte poco en el continente. La mayor parte de los costes de Wagner se han cubierto con dinero en efectivo y concesiones mineras proporcionadas por los regímenes anfitriones. En este sentido, resulta revelador que el día del accidente aéreo de Prigozhin, el viceministro de Defensa ruso, Yunús-bek Yevkúrov, se encontrara en Libia para asegurar a Khalifa Haftar el apoyo continuo de Rusia. Posteriormente, Yevkúrov visitó a las juntas militares de Mali y Burkina Faso para transmitir el mismo mensaje⁹.

Rusia quiere que sus socios africanos tengan la seguridad de su compromiso con el continente, y seguirá ofreciéndosela. Así pues, pretende demostrar que no hay interrupción en las operaciones de Wagner durante este periodo de transición y que su influencia en África no decaerá¹⁰.

No obstante, algunos autores consideran que se han exagerado el alcance y la influencia de las operaciones de Wagner en África. Hoy por hoy, la PME solo tendría una presencia militar consolidada en tres países: la República Centroafricana (unos 1500 efectivos), Libia (unos 2700 efectivos) y Mali (unos 1400 efectivos)¹¹. Asimismo, existen informes que apuntan a la presencia de un pequeño contingente de mercenarios de Wagner en Burkina Faso para apoyar al gobierno militar de transición. En Sudán, según informes, Wagner ha estado apoyando a los paramilitares de las Fuerzas de Apoyo Rápido en su conflicto con el ejército sudanés mediante el suministro de armas y asesoramiento militar¹².

Hasta ahora, la República Centroafricana es el único país donde Wagner ha ejercido una influencia política y económica considerable. Su control se extiende a partes importantes de la economía minera —especialmente el oro y los diamantes—, la industria maderera, la producción de café y la elaboración de cerveza, entre otras. También ayuda a proteger al Estado contra los grupos rebeldes y proporciona, al menos en parte, seguridad

⁹ SIEGLE, Joseph. «Russia in Africa: Prigozhin's death exposes Putin's real motives on the continent», *The Conversation*. 4 de septiembre de 2023. Disponible en: <https://theconversation.com/russia-in-africa-prigozhins-death-exposes-putins-real-motives-on-the-continent-212707>

¹⁰ MALOBISKY, Jessica. «Prigozhin is gone, but Wagner's power in Africa is only growing», New Lines Institute, 5 de octubre de 2023. Disponible en: <https://newlinesinstitute.org/state-resilience-fragility/prigozhin-is-gone-but-wagners-power-in-africa-is-only-growing/>

¹¹ OXFORD ANALYTICA. «Russia will stay in Africa after Wagner mutiny». 30 de junio de 2023.

¹² WORLDVIEW STRATFORD. *Op. cit.*

personal al presidente Faustin-Archange Touadéra¹³. En Libia, un potencial gigante energético a las puertas de Europa, Wagner presta asistencia militar al general Khalifa Haftar en su lucha al este del país contra el gobierno internacionalmente reconocido con sede en Trípoli.

Una opa rusa sobre Wagner

La rebelión de Prigozhin puso de manifiesto riesgos estructurales en el régimen ruso originados por la autonomía de Wagner y la falta de una supervisión directa por parte del Ministerio de Defensa. Tras la desaparición de su líder, ahora es poco probable que se vaya a permitir que otras PME puedan convertirse en caldo de cultivo de deslealtades¹⁴. Ahora bien, una vez que Shoigú no tiene a su rival enfrente, ¿qué camino está siguiendo para que la influencia rusa en África, particularmente militar, siga avanzando? El objetivo es hacerse con el control de los recursos humanos de Wagner que operan en África y situarlos bajo el mando directo del Ministerio de Defensa ruso para evitar así que otra PME o que el Wagner post-Prigozhin puedan acumular el poder y la autonomía suficientes para volver a convertirse en una amenaza contra el Kremlin.



Figura 3. Wagner Centre
Fuente: Reuters.

¹³ OXFORD ANALYTICA. *Op. cit.*

¹⁴ LASSILA, Jussi y ZAVADSKAYA, Margarita. *Op. cit.*

Así las cosas, a largo plazo parece poco probable que Wagner siga operando en África con su actual marca y estructura organizativa. Es vital para el Estado controlar al grupo y absorberlo. Si Rusia no logra dirigir la actividad de Wagner en África, algunas de las consecuencias podrían ser¹⁵:

- Un nuevo levantamiento de los carismáticos comandantes del grupo, poseedores de una estructura autosuficiente e independiente en sus unidades, con capacidad operativa independiente y un autoabastecimiento constante de recursos humanos, materiales y armamentísticos.
- La suspensión del suministro a Rusia de materias primas como oro, diamantes, madera, gas, petróleo, hierro, cobre y piedras preciosas, necesarios para la autofinanciación de la campaña militar en Ucrania.
- Posibles alineamientos indirectos o acciones de cooperación con Occidente en la lucha contra el terrorismo yihadista en las regiones donde operan, contrarrestando de esta manera la influencia rusa en el continente.

Para conseguir este objetivo, Shoigú está impulsando la marca Africa Corps, que, en dependencia directa del Ministerio de Defensa, trabaja en campañas de propaganda para tratar de atraer a los mercenarios de Wagner y a nuevos candidatos que quieran operar en el continente africano. Pero la sustitución exitosa de la misión africana de Wagner por Africa Corps no es una tarea sencilla y encierra amenazas que pueden tirar por tierra los logros acumulados por Wagner durante los últimos años en el continente.

La transformación de la milicia privada en actor estatal probablemente va a limitar su flexibilidad operativa y sus tácticas. Por otra parte, mantener la disciplina, la jerarquía basada en el mérito y el sistema de recompensas por misión que instituyó Prigozhin podría resultar complicado. Prigozhin era conocido por compartir con sus hombres el botín de las aventuras africanas de Wagner y este tipo de generosidad no suele asociarse al Ministerio de Defensa ruso¹⁶.

¹⁵ GONZÁLEZ, Andrés. «What Russian military companies could replace the Wagner Group in Africa?». Lisa Institute, 13 de septiembre de 2023. Disponible en: <https://www.lisanews.org/inteligencia/what-russian-military-companies-could-replace-the-wagner-group-in-africa/>

¹⁶ PATEL, Jaynisha. «What Yevgeny Prigozhin's death means for Africa». Project Syndicate, 5 de septiembre de 2023. Disponible en: <https://www.project-syndicate.org/commentary/prigozhin-assassination-far-reaching-security-implications-africa-by-jaynisha-patel-2023-09?barrier=accesspaylog>

Por otro lado está la cuestión de la autonomía operativa. Prigozhin confiaba en sus comandantes: delegaba en ellos el poder de decisión en las operaciones sobre el terreno, una práctica que el Kremlin ha desaprobado tradicionalmente. Es poco probable que el Ministerio de Defensa, que ahora desconfía de la independencia de Wagner, adopte el modelo descentralizado de Prigozhin, uno de los factores clave en la eficacia del grupo en África. Queda también por ver si el Ministerio de Defensa consigue ganarse la lealtad de los experimentados oficiales que han estado operando en África con Prigozhin, sin los cuales se perderá una ventaja competitiva importante. Algunos mercenarios pueden decidir servir directamente a líderes africanos con los que han establecido relaciones, como ya han hecho algunos en la República Centroafricana. Además, aunque Shoigú, a través de Africa Corps, consiga hacerse con algunos o con todos los puestos africanos de Wagner, carece de la necesaria comprensión cultural, relaciones establecidas y experiencia sobre el terreno¹⁷.

De Wagner a Africa Corps

A finales de noviembre, en algunos canales rusos de Telegram de temática militar se empezó a hablar de Africa Corps, un «cuerpo africano» del Ejército ruso destinado a tomar el relevo de Wagner¹⁸.

El 19 de diciembre se despejaba toda duda: Africa Corps estrenaba su propio canal en Telegram, donde aclaraba desde el primer momento su cometido y lanzaba una campaña pública de reclutamiento:

«Desde hace varios meses, circulan por los canales de Telegram mensajes sobre el reclutamiento para el Cuerpo Africano, una nueva unidad del Ministerio de Defensa ruso. Sí, ¡somos nosotros!»¹⁹.

¹⁷ *Idem.*

¹⁸ RFI. «Russie: Moscou prépare un «corps militaire africain» pour prendre la suite de Wagner». 5 de diciembre de 2023. Disponible en: <https://www.rfi.fr/fr/afrique/20231205-russie-moscou-pr%C3%A9pare-un-corps-militaire-africain-pour-prendre-la-suite-de-wagner>

¹⁹ Canal de Telegram de Africa Corps. Mensaje del 19 de diciembre.

[Este y los siguientes del canal de Telegram de Africa Corps han sido traducidos del ruso con <https://www.deepl.com/translator>].



Figura 4. Anuncios de reclutamiento para Africa Corps. Fuente: Cuenta de Telegram de Africa Corps.

Al día siguiente, el 20 de diciembre, el canal de Telegram de Africa Corps explicaba su origen, su naturaleza, su objetivo y a qué público se dirigiría, además de destacar que en el reclutamiento tendrían prioridad antiguos y actuales miembros del Grupo Wagner:

«La decisión de crear el Cuerpo Africano dentro del Ministerio de Defensa ruso se tomó en el verano de 2023, tras la Cumbre Rusia-África de San Petersburgo, celebrada en julio de 2023, para ampliar la presencia militar rusa en el continente africano.

Gracias a los esfuerzos de la diplomacia exterior rusa en los últimos años, se ha reducido la influencia occidental en varios países africanos y se ha abierto una ventana de oportunidades para la realización de nuestros intereses geopolíticos. Los militares son responsables de consolidar los éxitos diplomáticos.

En el reclutamiento se da prioridad a militares con experiencia de combate, así como a antiguos y actuales empleados de la PMC Wagner. El personal de mando del cuerpo está formado por experimentados comandantes de combate de unidades de élite de las Fuerzas Armadas rusas y de las PMC, que tienen una amplia experiencia de combate»²⁰.

Africa Corps se autodefine como «la quintaesencia de la experiencia de combate del ejército y las PMC, bajo el control de comandantes competentes que han pasado el calor de una operación militar especial». Además, destaca que «ahora, cuando Rusia se ha hecho fuerte y desafía al mundo entero, necesita más que nunca guerreros profesionales. ¿No te encuentras en la “vida pacífica”? ¡Ven a nosotros! ¡Nuestra profesión es la guerra!»²¹.

Otro mensaje destaca que esta «nueva estructura militar está supervisada por el viceministro ruso de Defensa, Yunús-bek Yevkúrov, que ya ha realizado dos visitas públicas a países africanos amigos. Durante una de ellas, los dirigentes de Burkina Faso, Mali y Níger formaron una Alianza político-militar de Estados del Sahel. En total, Rusia tiene acuerdos de cooperación técnico-militar con treinta Estados africanos, y otros seis están en proyecto»²².

Ante las dudas que supuestamente seguidores del canal de Telegram habrían manifestado respecto a la relación de Africa Corps con Wagner, se aclara:

²⁰ Canal de Telegram de Africa Corps. Mensaje del 20 de diciembre.

²¹ *Idem.*

²² *Idem.*

«Cerca de la mitad del personal en el Cuerpo Africano en este momento son antiguos empleados de la PMC Wagner. Parte de los comandantes del cuerpo son antiguos comandantes de la PMC Wagner. En el proceso de selección, los antiguos combatientes de Wagner tienen ventajas y prioridad. Respetamos su servicio en la PMC Wagner y su experiencia de combate. No vamos a anular su pasado, ni prohibirles llevar los galones u otros símbolos de la PMC. Nunca se prohibirá mencionar a la PMC Wagner»²³.

El mensaje viene acompañado de fotos de miembros del grupo Wagner:



Foto 5: Miembros del Grupo Wagner
Fuente: Cuenta de Telegram de Africa Corps.

En otros mensajes se explica lo que ofrece Africa Corps a quienes se unan²⁴:

- Un contrato con el Ministerio de Defensa de la Federación Rusa y un salario alto. En concreto se especifica que la asignación dependerá de la duración del servicio y del rango. En este sentido, se menciona que la cuantía mínima es de 110.000 rublos (1.095 euros).
- Si se ha prestado servicio anteriormente en el Ministerio de Defensa de la Federación de Rusia, se conserva el rango.
- Los pagos se hacen en moneda extranjera mientras se esté en el extranjero.

²³ Canal de Telegram de Africa Corps. Mensaje del 21 de diciembre.

²⁴ Canal de Telegram de Africa Corps. Mensaje del 20 de diciembre.

- Se disfrutará de asistencia médica y de todas las prestaciones sociales.

Las especialidades que despiertan mayor interés son: fusileros motorizados (asalto), artilleros (autopropulsados, remolcados, morteros, cohetes), tanquistas (mecánicos y artilleros), mecánicos, especialistas en comunicaciones, especialistas de las fuerzas de defensa antiaérea, operadores de estaciones, especialistas de tropas de ingenieros y especialistas en vehículos aéreos no tripulados.



Figura 6. Anuncio de reclutamiento para Africa Corps
Fuente: Cuenta de Telegram de Africa Corps.

Además, Africa Corps busca profesionales de las siguientes especialidades médicas: cirujanos, traumatólogos, anestesistas, especialistas en enfermedades infecciosas y enfermeros quirúrgicos. Las mujeres pueden trabajar como enfermeras y anestesistas²⁵.

El 24 de enero, el canal de Telegram anunciaba que «las primeras unidades del Cuerpo Africano del Ministerio de Defensa ruso acababan de llegar a Burkina Faso». Según el mensaje, se trataba de un contingente de cien miembros que proporcionaría seguridad al líder del país, Ibrahim Traoré, y al pueblo burkinés frente a ataques terroristas. «A

²⁵ Canal de Telegram de Africa Corps. Mensaje del 21 de diciembre.

estas unidades se sumarán en breve otros doscientos militares rusos». El mensaje incluye fotografías del desembarco de los primeros soldados:

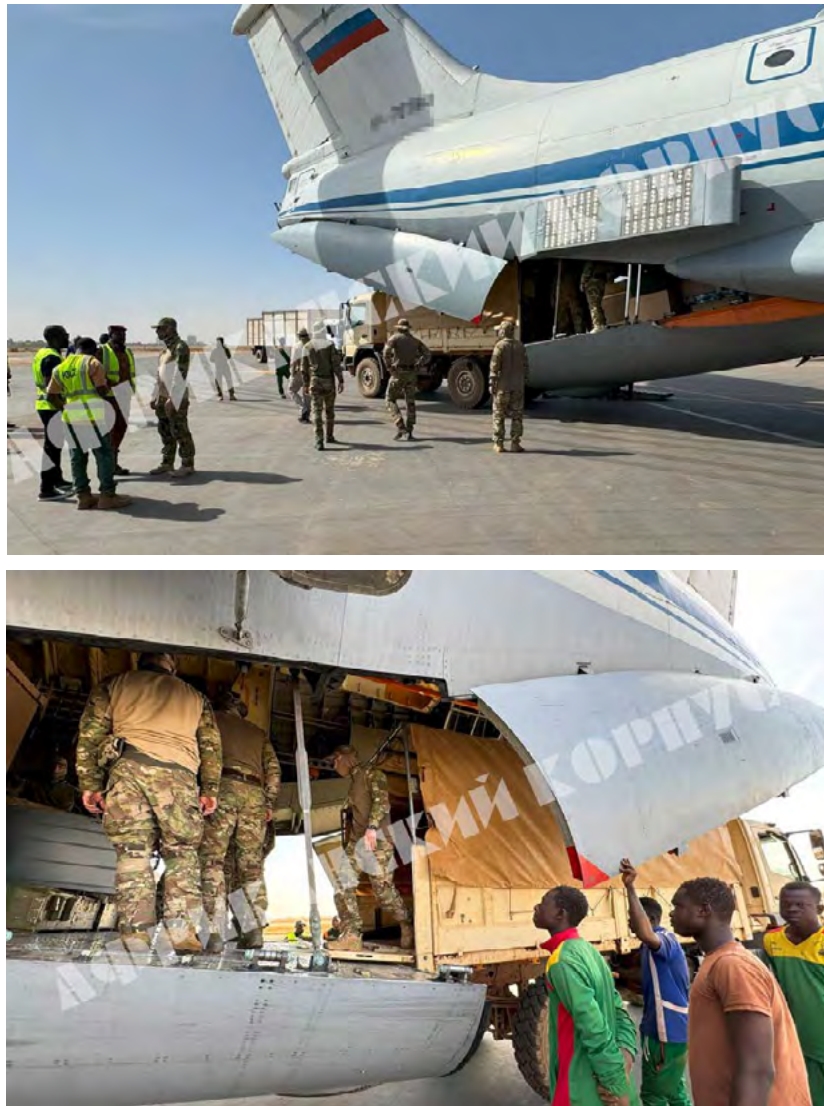


Figura 7. Los primeros miembros de Africa Corps llegan a Burkina Faso
Fuente: Cuenta de Telegram de Africa Corps.

En un mensaje del 25 de enero se aseguraba que el Kremlin, después del reciente desembarco en Burkina Faso, quería ampliar la presencia de Africa Corps a Níger y

Mali. Además, se añadía que existían conversaciones entre el Gobierno ruso y el chadiano para desembarcar en Yamena²⁶.

A modo de conclusión: el porvenir de Rusia en el Sahel

La decisión de Mali, Burkina Faso y Níger de abandonar el G5 Sahel y la posterior y lógica disolución del grupo por parte de Chad y Mauritania en diciembre de 2023 han supuesto un duro golpe para la influencia y la cooperación de los países occidentales, particularmente Francia, en el Sahel. Por otro lado, la constitución por parte de Mali, Burkina Faso y Níger de la Alianza de Estados del Sahel en septiembre de 2023, una organización de ayuda mutua y cooperación militar bienvenida por Moscú, y su posterior salida de la Comunidad Económica de Estados de África Occidental suponen un importante avance para la consolidación de la preminencia rusa en la región.

¿Qué puede ocurrir ahora con los clientes sahelianos de Wagner o Africa Corps? Los dirigentes de estos regímenes han llegado al poder por medios extraconstitucionales y están aislados internacionalmente. Así las cosas, no cabe esperar un cambio en la receptividad al apoyo paramilitar o militar de las juntas militares de Mali, Burkina Faso, Níger y Sudán. También se espera que la colaboración con los dirigentes de la República Centroafricana o con el libio Haftar continúe.

Lo que está por ver es cuál será la reacción de otros gobiernos del continente. Algunos seguirán considerando ventajoso acercarse a Rusia. Sin embargo, el alcance de Rusia en África puede haber rebasado sus posibilidades. Moscú aporta poco al continente en términos de inversión, comercio o creación de empleo. Su despliegue de mercenarios, la desinformación, la interferencia política y los acuerdos de armas por recursos conducen, en cambio, a consolidar la inestabilidad.

A pesar de la visibilidad mediática de los lazos rusoafricanos, Rusia no es un socio comercial importante para África: está muy por detrás de China, India, Turquía, Arabia Saudí, los Emiratos Árabes Unidos o países de Europa Occidental.

Los factores que impulsan el interés ruso por África son el acceso a los recursos naturales, la mitigación de su aislamiento internacional, la evasión de sanciones, la competencia geoestratégica con las potencias occidentales —especialmente en el

²⁶ Canal de Telegram de Africa Corps. Mensaje del 25 de diciembre.

Sahel— o el apoyo diplomático en los foros internacionales. Ninguno de estos objetivos consiste en contribuir a que África sea más próspera o estable.

*Óscar Garrido Guijarro**

Analista del Instituto Español de Estudios Estratégicos
Doctor en Paz y Seguridad Internacional

15/2024

5 de marzo de 2024

José Ignacio Castro Torres

El incremento de la tensión nuclear global (reedición)

El incremento de la tensión nuclear global (reedición)

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

Resumen:

El nuevo orden mundial ha derivado en que el antiguo orden nuclear haya quedado obsoleto. La llegada de nuevos actores a la escena internacional, el desequilibrio de poderes y la aparición de nuevas tecnologías hacen que la seguridad y supervivencia de muchos Estados se encuentre comprometida. En este entorno de suma cero el recurso de las armas nucleares se vuelve tentador, pues puede ser una solución debido a la capacidad de disuasión que este tipo de armamentos puede proporcionar. Sin embargo, el riesgo de una escalada que podría derivar en un conflicto nuclear cuya trascendencia tendría connotaciones globales siempre está presente.

Palabras clave:

Nuclear, Potencias, Disuasión, Represalia, Escalada.

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

The increase in global nuclear tension

Abstract:

The new world order has originated the old nuclear order was obsolete. The arrival of new actors in the international arena, the imbalance of power and the emergence of new technologies reveal that the security and survival of many states is compromised. In this zero-sum environment, the use of nuclear weapons becomes attracting, as it can be a solution due to the deterrent capability that this type of weaponry can provide. However, there is always the risk of an escalation that could lead to a nuclear conflict with global connotations.

Keywords:

Nuclear, Powers, Deterrence, Retaliation, Escalation.

Introducción

El nuevo orden mundial ha ocasionado que actualmente el mundo se configure como un sistema multipolar desequilibrado en el que, junto a las tradicionales potencias globales, se encuentran nuevas potencias emergentes y otras regionales, que buscan llenar los vacíos de poder que los grandes actores no son capaces de abarcar. Teniendo en cuenta que muchos de los países de estas categorías tienen capacidad militar nuclear o podrían alcanzar este estatus con una relativa facilidad, la sombra de conflicto nuclear vuelve a proyectarse sobre la humanidad como ya lo hiciera en los peores momentos de la Guerra Fría.

A los Estados se suman otros actores como organizaciones, grupos e individuos en un nuevo entorno de interconexión donde la evolución de los conflictos ha llevado a plantear el concepto de guerra híbrida o guerra de nueva generación, implicando a cualquier medio de actuación dentro y fuera de los entornos operativos clásicos. Sin embargo, la dificultad para dominar muchos de estos medios, alejados de las esferas de mando y control, puede llevar a situaciones de escalada con carácter nuclear.

Si bien parece que los grandes actores nucleares no tienen, *a priori*, la intención de un enfrentamiento de tipo directo se está produciendo a lo largo de todo el globo una serie de escenarios regionales de conflicto o tensión en los que se encuentra presente el componente nuclear. De esta manera, se pueden analizar escenarios tan importantes como el de Europa del Este, Oriente Medio, el Sudeste Asiático o el Pacífico Oriental, en los que se observa la actuación de las grandes potencias a través del enfrentamiento con otros países de la respectiva región, o la de varios de estos entre sí.

En una situación como la anteriormente descrita no hay lugar para los antiguos tratados relacionados con la no proliferación o la reducción de armamentos nucleares. Además, la desnuclearización de Ucrania y el posterior periplo que esta ha sufrido hasta la actualidad no han sido el mejor ejemplo para los Estados intermedios, que se sienten desamparados por las grandes potencias que les protegían antaño. Por ello, las armas nucleares se constituyen en un tentador recurso garante de su supervivencia en uno de los momentos de mayor cambio que atraviesa la humanidad.

El futuro en el corto y medio plazo no parece ser nada halagüeño. Sin embargo, si en una ocasión se consiguió llegar a posiciones de consenso en materia nuclear, es posible que se pueda volver a hacer. Esta vez será más difícil, porque habrá un mayor número de actores e intereses, por lo que alcanzar el entendimiento será una ardua tarea.

Hacia un nuevo orden nuclear global

La situación de enfrentamiento entre bloques durante los primeros años de la llamada Guerra Fría, durante el pasado siglo, trajo consigo la necesidad de la reducción de los vastos arsenales nucleares soviéticos y estadounidenses. De este modo, durante el último cuarto del siglo pasado se potenciaron y se establecieron una serie de tratados y acuerdos que llevaron a que el nacimiento del nuevo siglo XXI se diera en un entorno de no proliferación y desarme en lo que se refiere al ámbito nuclear.

El más importante de todos los pactos alcanzados puede haber sido el Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP), que entró en vigor en 1970 y creó un régimen de no-proliferación al contar con el Organismo Internacional para la Energía Atómica (OIEA), dotado con la capacidad de llevar a cabo inspecciones dentro de sus competencias.

Esta época continuó con tendencias constructivistas como pudo ser la firma en 1972 del tratado Contra Misiles Balísticos (ABM por sus siglas en inglés), por el que EE. UU. y la extinta URSS abandonaron sus programas de escudos antimisiles en una muestra de confianza que condujo a una reducción de la tensión. Ya en las postrimerías de la Unión Soviética se firmó el Tratado sobre Fuerzas Nucleares Intermedias (INF por sus siglas en inglés), por el que se eliminaban los vectores de lanzamiento sobre suelo europeo con alcances comprendidos entre los quinientos y los cinco mil km¹.

Más adelante le llegaría el turno a las armas nucleares estratégicas, que condujeron a una drástica reducción de los arsenales nucleares y de los vectores de lanzamiento rusos y estadounidenses a través de un proceso que recorrió los tratados de Reducción de Armas Nucleares Estratégicas (START por sus siglas en inglés), el Tratado sobre

¹ Para un estudio en mayor detalle sobre las armas nucleares de alcance intermedio se sugiere la lectura del siguiente documento: Castro Torres, José Ignacio (2019). *Del tratado INF al START ¿El final de los acuerdos de No-Proliferación Nuclear?* Documento de Análisis IEEE 02/2019. Disponible en: https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2019/DIEEEA02_2019CASTRO-nuclear.pdf (consultado 23/06/2023)

Reducción de Armas Estratégicas Ofensivas (SORT por sus siglas en inglés) y el Nuevo START².

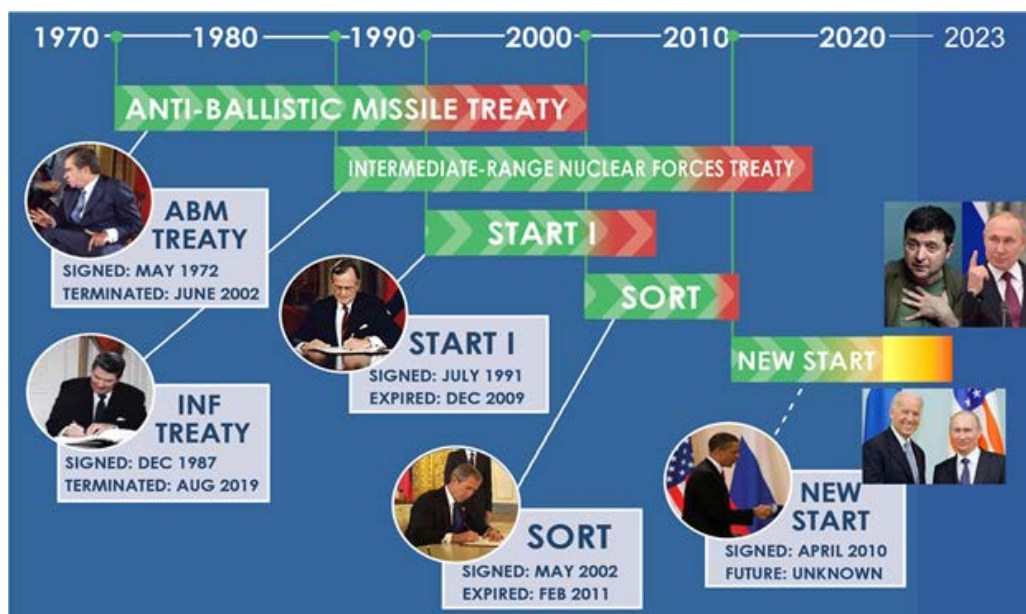


Figura 1: Tratados relacionados con la proliferación nuclear que han perdido su vigencia. Fuente: Elaboración propia a partir de: Center for Arms Control and Non-Proliferation. «US-Russian arms control agreements». <https://armscontrolcenter.org/issues/russia/> (consultado 23/06/2023)

La sensación de optimismo a caballo del cambio de siglo llevó a que el entonces presidente norteamericano, G. W. Bush, declarase en 1991 que en el nuevo orden que se avecinaba el mundo sería más seguro ya que los peligros nucleares serían contenidos por la gestión cooperativa (Bush, 1991).

Viendo la evolución de los acontecimientos, cabe preguntarse qué es lo que ha podido ocurrir en estas casi tres décadas para que hoy en día la situación se haya tornado tan volátil y los peligros nucleares que se habían conjurado al final del pasado siglo hayan vuelto con mayor profusión al final del primer cuarto del presente periodo.

² Para un estudio en mayor detalle sobre los tratados referentes a armas nucleares estratégicas se sugiere la lectura de los siguientes documentos: Castro Torres, José Ignacio (2021). *El tratado New START: contener al elefante negro*. Documento de Análisis IEEE 02/2021. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2021/DIEEEA02_2021_CASTRO_NewStart.pdf (consultado 23/06/2023) y Castro Torres, José Ignacio (2021). *El tratado New START: Contener al elefante negro (II)*. Documento Informativo IEEE 01/2021. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_informativos/2021/DIEEEI01_2021_JOSCAS_NewStart.pdf (consultado 26/06/2023)

Hay que tener en cuenta que el pasado orden bipolar, en el que se desarrolló y disminuyó el arsenal nuclear, ha cambiado drásticamente. Nos encontramos sumidos en un nuevo paradigma en el que el potencial hegemónico estadounidense se encuentra en retirada en diversos escenarios mundiales al mismo tiempo que su poder es rebatido por una potencia revisionista en ascenso como es China.

Por su parte, los chinos han incrementado su poderío económico, tecnológico y militar, pero se encuentran a una gran distancia de EE. UU. y Rusia en materia de armamento nuclear. No obstante, están intentado reducir a pasos agigantados las ventajas que estos dos últimos poseen sobre ellos.

Mientras tanto, Rusia se debate por no perder el importante lugar que le corresponde en el mundo, aunque sus problemas territoriales, poblacionales y económicos se lo ponen cada vez más difícil. No obstante, Rusia mantiene unas extraordinarias capacidades militares que le hacen conservar su estatus de gran potencia global.

Es lógico que, ante los vacíos de poder que puedan presentar las potencias anteriores, se tienda a producir un sistema multipolar desequilibrado en el que surjan otro tipo de actores que pugnen por ocupar sus propios espacios en sus respectivos ámbitos regionales. Ya sea por motivos de incremento de su poder o por temor a que su supervivencia se encuentre en juego, al no encontrarse protegidos por un gran actor, estas potencias regionales tienden a buscar en el arma nuclear una garantía que asegure que sus intereses no puedan ser interferidos o que su seguridad pueda ser garantizada (Toft, 2005).

Los planteamientos anteriores se ven actualmente reflejados en los diversos escenarios que muestra el sistema internacional. Las relaciones entre estadounidenses y chinos se han tornado extremadamente tensas mientras que las que mantiene el bloque euroatlántico con Rusia son especialmente complicadas, en especial en un entorno de conflicto armado tan delicado como es el de Ucrania.

Al mismo tiempo, los países europeos dotados con capacidades nucleares, propias o compartidas, revisan su estatus en el nuevo orden nuclear. Este estatus de «*nuclear sharing*», tan común en la Alianza Atlántica, ha sido burdamente imitado por Bielorrusia, lo que ha revertido la situación de desnuclearización que se había conseguido tras la desaparición de la URSS (Rainsford, 2023).

Por su parte, países que han emergido como potencias nucleares, declaradas o no, siguen con preocupación el desarrollo de los acontecimientos que plantean retos a su seguridad existencial. Tal es el caso de Estados como la India, Paquistán o Israel. Un caso especial en este grupo lo constituye la situación de Corea del Norte, cuyo régimen ha realizado diversos lanzamientos de misiles que han sobrevolado Japón y Corea del Sur (*The Guardian*, 2023).

Mientras tanto, Estados que aspiran a erigirse como potencias o que no tienen clara las garantías de su seguridad podrían ver en las armas nucleares la solución a sus problemas. Tal podría ser el caso de Irán, cuyo programa de enriquecimiento de uranio se encuentra casi en el umbral militar (Lederer, 2023). En un futuro no tan lejano también habría que pensar en países como Japón que, en un entorno de inestabilidad, posee el ciclo completo del combustible nuclear. Igualmente, japoneses y surcoreanos barajan la opción del «*nuclear sharing*» para asegurar su protección (Romei, 2023).

El componente tecnológico ha cambiado el panorama de la amenaza nuclear respecto a las situaciones pasadas. En una nueva era tecnológica, los rendimientos de las armas pueden programarse y los medios de mando, control, alerta e información nucleares se han tornado más sofisticados gracias a los desarrollos espaciales, cuánticos, cibernéticos y de inteligencia artificial. En una forma parecida, los medios de lanzamiento basados en la triada nuclear (avión-submarino-misil) han evolucionado hasta la imprevisibilidad de las trayectorias erráticas, las velocidades hipersónicas o la dificultad para la identificación de los sistemas no tripulados.

Las nuevas tecnologías han llevado también a que la localización de las fuerzas nucleares disuasorias pueda ser realizada con una mayor precisión y a que los sistemas de gestión de las armas nucleares puedan ser degradados o neutralizados con una mayor facilidad. En este nuevo entorno, los países dotados de medios nucleares deberán asegurarse una capacidad de respuesta, por lo que es posible que el mundo se encuentre al borde de una nueva espiral armamentística. Esta situación podría llevar a un incremento en cantidad y tecnología de los sistemas de protección, como escudos antimisiles y fuerzas convencionales dotadas de una alta eficacia para neutralizar o destruir los medios nucleares adversarios.

Por ello, las capacidades nucleares podrían verse incrementadas precisamente porque su vulnerabilidad conduciría a establecer una cantidad tal que su posibilidad de respuesta estuviese asegurada (Miller y Arbatov, 2019).



Figura 2: Estimación de cabezas nucleares existentes en el mundo. Fuente: Kristensen, Hans M.; Korda, Matt; Reynolds, Eliana. Estimated Nuclear Warhead Inventory. Bulletin of the Atomic Scientists, US Department of State and SIPRI. 2023. FAS. Org <https://fas.org/initiative/status-world-nuclear-forces/> (consultado 24/07/2023)

Los escenarios regionales

Aunque los grandes actores globales con capacidad nuclear se encuentren en una situación de franca competición y de supresión de tratados y acuerdos, no parece que, *a priori*, se vaya a producir un enfrentamiento directo entre ellos. Esto se puede deber a la racionalidad de dichas potencias y de sus élites, que no están dispuestas a asumir un riesgo existencial sobre sus territorios, poblaciones y sistemas de gobernabilidad.

Por ello, parece que la pugna competitiva entre estos grandes rivales se podría llevar a cabo en otros escenarios diferentes a los de sus espacios de soberanía, lo que implicaría la existencia de una serie de conflictos en los que, por delegación, una serie de segundos actores o *proxies* estuviesen llevando a cabo una lucha indirecta de la que se dirimiría un cambio en el liderazgo global.

Si dentro de estos escenarios regionales existiesen armas nucleares no se podría descartar algún tipo de escalada de componente nuclear. Probablemente, se limitaría a las acciones necesarias para reconducir la crisis a unos parámetros de tipo convencional

para que los actores implicados puedan continuar el conflicto sin tener que

volver al empleo de las armas nucleares. Sin embargo, hay que tener en cuenta que, a pesar de considerar la racionalidad de los actores nucleares, el mundo no tiene experiencia real en este tipo de conflictos. Esta se limita a situaciones previas a un hipotético conflicto nuclear entre bloques, del que el hecho más significativo se produjo en 1962 durante la crisis de los misiles de Cuba (Aron, 1987). Igualmente, en 1983 se produjo una situación crítica debido a errores tecnológicos que se resolvió gracias a la aplicación de la lógica en contra de los procedimientos oficializados (Семивражнова, Чуваткина у Кирюшкина, 2022).

La pugna indirecta entre grandes actores llevaría aparejada una segunda derivada. Debido a que las principales potencias se encuentran focalizadas en los escenarios más prioritarios para estas, hay otros que se encuentran fuera del control que se ejercía antaño. Por ello, el papel de las potencias regionales se hace más patente en determinadas áreas globales. Estos actores regionales pugnan por obtener poder o seguridad en un entorno en el que ya no se sienten respaldados por las grandes potencias que en el pasado les amparaban. Teniendo en cuenta que algunos de estos actores regionales poseen armas nucleares, o se encuentran en el umbral de esta capacidad, la situación de riesgo de un conflicto nuclear se incrementa.

Por todo lo anterior, se considera de interés analizar los principales escenarios regionales en los que el componente nuclear se haya presente, ya que pueden ser iniciadores de un conflicto en el que este tipo de armas podrían emplearse.

La vuelta al tablero nuclear europeo

En febrero de 2022 se inició la «operación militar especial» de Rusia contra el territorio y los intereses ucranianos. Al presidente Putin no le convenía que otros actores se empeñasen directamente en el conflicto que había retomado, por lo que la credibilidad de la amenaza nuclear fue un auténtico revulsivo. Al comienzo de las hostilidades, el presidente ruso declaró el «estado de alerta» de sus fuerzas nucleares. Con anterioridad, ya había realizado pruebas de lanzamiento de vectores con capacidad nuclear mediante el empleo de aviones, submarinos y misiles³.

³ Para un estudio en mayor detalle de la evolución de la amenaza nuclear en el territorio europeo se sugiere la lectura de los siguientes documentos: Castro Torres, José Ignacio (2021). *La disuasión nuclear en el área occidental*

Las fuerzas nucleares rusas cuentan con unas 4500 cabezas nucleares de todo tipo en estado de operatividad, de las que unas 1600 serían de carácter estratégico. Además, tendrían la capacidad de incrementar este arsenal si se tiene en consideración que las reservas rusas ascienden a casi mil cabezas estratégicas y dos mil no estratégicas, aparte del armamento pendiente de desmantelamiento (Kristensen, Korda y Johns, 2023).

Rusia ha percibido la expansión de la OTAN como una amenaza mientras que los países que se sumaban a la Alianza veían en su nuevo estatus una garantía de seguridad frente al coloso ruso. La reciente incorporación de Finlandia a la organización aumenta considerablemente sus fronteras inmediatas con Rusia, que ya existían debido a la situación de las repúblicas bálticas y Noruega, además de la posición del enclave ruso de Kaliningrado. No obstante, hay que tener en cuenta que, a pesar de la suma de numerosos países de la Europa del Este a la OTAN, la situación de las armas nucleares occidentales en el teatro europeo ha permanecido prácticamente invariada.

A las potencias nucleares europeas, constituidas por Francia y Reino Unido, hay que sumar la modernización de las armas nucleares que los EE. UU. poseen en varios países europeos como Alemania, Italia, Holanda y Turquía mediante acuerdos denominados «*nuclear sharing*» (Bender, McLeary y Banco, 2022). Aunque hay que tener en consideración la presencia de este tipo de armamentos y los acuerdos bilaterales que tienen los diferentes Estados, estas armas desplegadas son bombas de gravedad que deben ser lanzadas desde aviones. Debido al tipo de vector asignado, la posible amenaza occidental se encuentra muy controlada a causa de su vulnerabilidad, la posibilidad de modificación de las órdenes en pleno vuelo y el dilatado tiempo en alcanzar sus objetivos.

europa. Documento de Análisis IEEE 15/2021. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2021/DIEEEA15_2021_JOSCAS_Disuasion.pdf y Castro Torres, José Ignacio (2022). *Un nuevo paso hacia una pesadilla nuclear en Europa*. Documento de Análisis IEEE 27/2022. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2022/DIEEEA27_2022_JOSCAS_Nuclear.pdf



Figura 3: Disposición de las piezas del tablero nuclear europeo (nótese el anunciado despliegue ruso en Bielorrusia y la posibilidad de que Polonia cuente con un acuerdo para emplazar armas nucleares en su territorio). Fuente: Elaboración propia a partir de: Basel Peace Office. «Nuclear weapons & Europe: New threats. Emerging solutions». Disponible en: <https://www.baselpeaceoffice.org/article/nuclear-weapons-europe-new-threatsemerging-solutions> (consultado 24/07/2023)

Sin embargo, esta delicada situación de equilibrios podría ser modificada si algún país próximo a la frontera rusa se sumase a los acuerdos nucleares de los Estados anteriores. En dicho caso, es posible que el acortamiento de las distancias lleve a pensar a los rusos que sus tiempos de reacción son más limitados, por lo que el nivel de tensión nuclear podría aumentar. Esta posibilidad ha sido planteada por Polonia en el verano de 2023 en respuesta al despliegue de material nuclear ruso en Bielorrusia (*Military Watch Magazine*, 2023).

Por su parte, parece que las fuerzas nucleares rusas han vuelto a posicionarse en territorio bielorruso. Esto supone un cambio drástico en la política nuclear de Rusia ya que, por primera vez desde el fin de la Guerra Fría, sus fuerzas nucleares se desplegarán fuera de su territorio nacional. Asimismo, se ha dado un impulso a las armas nucleares de corto alcance.

Esto podría ser considerado como un anzuelo tendido por los rusos para que EE. UU. despliegue armamento nuclear en Polonia, lo que llevaría al conflicto a un mayor nivel de escalada. En este caso, el presidente Putin se podría sentir más cómodo que los occidentales para desescalar o alcanzar sus objetivos en condiciones ventajosas.

En principio y dado el corto alcance de los medios de lanzamiento desplegados en Bielorrusia, el presidente Putin posiblemente quiera limitar el escenario de la escalada al peldaño del territorio de Polonia. Esto podría ocasionar la ruptura de la cohesión de la Alianza, porque el resto de los países no quieren encontrarse en una situación parecida a la de los polacos. Es también posible que, ante la presión nuclear, Polonia busque posiciones menos asertivas contra Rusia dentro del conflicto ucraniano. A pesar de todo, la situación se podría convertir en una espiral descontrolada en el caso de una gran derrota rusa en Ucrania. Con un despliegue nuclear tan cerca de sus fronteras, los rusos podrían escalar más peldaños, autojustificando sus actuaciones (Sokov, 2023).

Por parte del presidente bielorruso, Aleksander Lukashenko, su país estaría dispuesto a utilizar las armas nucleares sin ninguna vacilación en caso de ser agredidos (Bertrand, 2023). No obstante, dada la relación entre Putin y Lukashenko, es más que probable que el líder ruso tenga el control absoluto del posible arsenal nuclear desplegado en Bielorrusia, en una situación de dependencia que dista mucho del concepto de *nuclear sharing* occidental.

La nuclearización de la costa oriental del Pacífico

Al otro lado del mundo, las lecciones aprendidas del señalamiento nuclear de Rusia en el conflicto ucraniano podrían ser aplicadas en el contencioso abierto por China para la reunificación con Taiwán.

El arsenal militar chino no es tan grande como el ruso ni muchos de los vectores de la triada nuclear poseen el mismo grado de desarrollo. A pesar de ello, hay que contar con la rapidez con la que las fuerzas nucleares chinas se están modernizando y la paciencia de este país para esperar a la ocasión más propicia. Mientras tanto, China critica la postura nuclear de EE. UU., Reino Unido y Australia en la región (Ministerio de Defensa de China, 2022).

Parece ser que, actualmente, China posee unas cuatrocientas cabezas nucleares, pero, para el año 2035, este número podría oscilar entre un mínimo de 1500 y un máximo de 3600. Teniendo además en cuenta que sus misiles intercontinentales pueden alcanzar las ciudades y los propios emplazamientos misilísticos estadounidenses, el aumento de sus vectores de lanzamiento colocaría a los chinos en una situación en la que un

hipotético conflicto nuclear regional no constituiría una amenaza directa para ellos debido a que no serían atacados por temor a las represalias (Osborn, 2023).

Al tiempo que crecen las capacidades nucleares chinas, la tensión nuclear en la zona sería más práctica realizarla a través de un *proxie*, como puede ser Corea del Norte. Por ello, los estadounidenses han efectuado un seguimiento sobre posibles acciones de proliferación de procedencia china en materia de tecnología nuclear y de misiles. Para los norteamericanos, dicha proliferación está clara debido a la combinación de redes financieras norcoreanas y chinas, al asentamiento de determinados individuos norcoreanos en China y viceversa, a la tenue aplicación de las sanciones sectoriales de la ONU y a la transferencia de materiales de doble uso (Lincy, 2021).

Los norcoreanos han tensionado el escenario nuclear mediante el incremento de los lanzamientos de misiles y la acumulación de armas nucleares al tiempo que amenazan a estadounidenses y surcoreanos. La reciente campaña nuclear norcoreana, anunciada por el líder Kim Jong-un, consiste en la creación de un arsenal nuclear completamente diversificado que incluye las armas tácticas. Esto le daría la posibilidad de plantear una serie de opciones graduadas ante diferentes escenarios de confrontación. El líder norcoreano planea, además, el incremento de este arsenal desde el número actual, calculado en unas treinta o cuarenta cabezas, a un aumento exponencial que le colocaría en un abanico de unas trescientas cincuenta a quinientas cabezas (Bennett, 2023). El potencial nuclear norcoreano es respaldado por la retórica desproporcionada de su líder, que acusa a EE. UU. de planificar una guerra nuclear en la península de Corea y todo el noreste de Asia (Khaliq, 2023).

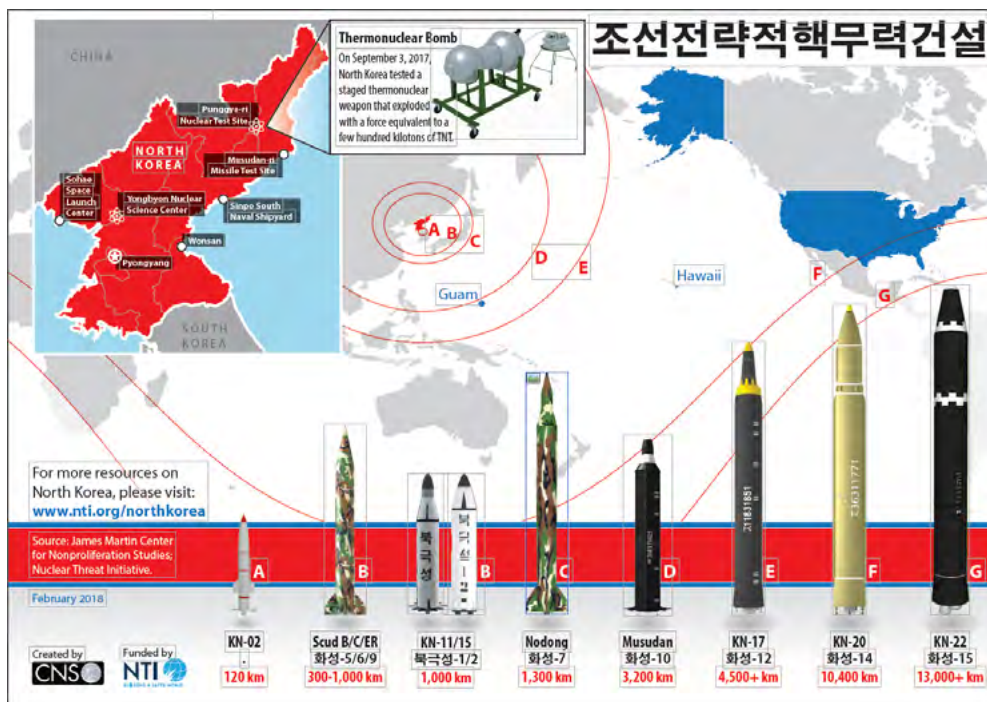


Figura 4. Capacidades misilísticas de Corea del Norte. Fuente: Nuclear Threat Initiative. «North Korea Overview», Oct 19, 2021. <https://www.nti.org/analysis/articles/north-korea-overview/> (consultado 25/07/2023)

A la vista de las actuaciones de su vecino norcoreano y la experiencia de los conflictos de Ucrania, japoneses y surcoreanos acarician la posibilidad de dotarse con armamento nuclear. El presidente surcoreano, Yoon Suk Yeol, ha manifestado, con un gran apoyo popular, que, en caso de aumentar la amenaza nuclear norcoreana, Corea del Sur debería desarrollar sus propias armas nucleares o solicitar a EE. UU. que vuelva a desplegarlas en su territorio (Romei, 2023).

El debate nuclear ha sido más comedido en Tokio que en Seúl, pero el ex primer ministro, Shinzo Abe, se manifestó partidario de un intercambio nuclear con EE. UU. parecido a los que este país ha realizado con varios de sus socios europeos en el ámbito de la OTAN. Teniendo en cuenta que Japón se encuentra en el umbral nuclear, por disponer dentro de su país del ciclo completo del combustible, cualquier cambio en la opinión pública podría llevar a los japoneses a traspasar dicho límite (Romei, 2023).

Mientras el potencial nuclear chino y norcoreano crece, EE. UU. se encuentra sumido en un debate en el que los informes sugieren un refuerzo y aumento de medios para asegurar la capacidad de respuesta ante un ataque tanto frente a chinos como frente a rusos (VV AA, 2023). El reciente estudio del laboratorio nacional Lawrence Livermore, con apoyo bipartista, podría resultar en la modernización de la triada nuclear con aviones de última generación y en la sustitución de los anticuados misiles balísticos intercontinentales. Igualmente, se podrían revisar los planteamientos políticos de comienzos de la administración Biden, en la que se había abandonado la capacidad de submarinos dotados de misiles de crucero nucleares (Gordon, 2023).

La tensión nuclear en el sudeste asiático

Pakistán, la India y China son tres Estados nuclearizados con importantes disputas territoriales. Esto hace que los respectivos Gobiernos vean en las armas nucleares una garantía para el mantenimiento de sus respectivos espacios de soberanía.

En el año 2019, las tensiones entre Pakistán y la India estuvieron cerca de haber derivado en una crisis nuclear debido a que la India realizó una acción armada de represalia en territorio pakistaní, consecuencia de haber sufrido previamente un ataque terrorista en la Cachemira india. Después del derribo de dos aviones de combate indios, las dos partes percibieron que sus respectivos contrarios habían comenzado una escalada nuclear. Finalmente, la intervención diplomática estadounidense en ambas capitales demostró a los contendientes que ninguno de ellos había comenzado a desplegar sus armas nucleares, lo que evitó dicha escalada (Biswas, 2020).

En la actualidad, existe un acuerdo de alto el fuego en vigor desde 2021. Sin embargo, si tenemos en cuenta el origen terrorista del pasado incidente y las posibilidades de que la situación vuelva a repetirse, la estabilidad nuclear indo-pakistaní parece demasiado volátil. Por parte de ambos Gobiernos no pueden mostrarse síntomas de debilidad, por lo que el primer ministro indio, Narendra Modi, es consciente de que la baza transfronteriza le sirve para ganar votos. Mientras tanto, en Pakistán, ni el Gobierno ni las Fuerzas Armadas pueden ceder ante las soflamas del anterior primer ministro, Imran Khan.

Para colmo de males, la situación en Afganistán, con la lacra del terrorismo y la crisis económica, está desestabilizando a Pakistán hasta el punto de considerar si sus instalaciones nucleares podrán estar aseguradas (Markey, 2023).

Aunque las tensiones territoriales entre la India y China no han sido tan extremas como en el caso anterior, se produjo un importante incidente a finales de 2022, cuando soldados chinos atacaron un campamento indio (Lalwani, 2022). Además, se han producido escaramuzas entre chinos e indios en el océano Índico, en un entorno en el que los chinos están aumentando su potencial de una forma acelerada.

China ha incrementado sus medios de vigilancia, misilísticos y nucleares. Es muy posible que China se dote de una capacidad de «primer golpe» tan devastadora que la India no sea capaz de proporcionar una represalia adecuada, lo que la colocaría en una posición de no poder garantizar una disuasión nuclear efectiva. En esta tesitura, lo más probable es que la reacción india se oriente a la puesta en servicio de armas termonucleares capaces de destruir los grandes centros de producción y ciudades de China. Del mismo modo, la India podría incrementar su flota de submarinos con capacidad nuclear para, de este modo, garantizar la supervivencia de los medios de represalia (Karnad, 2023). En todo caso, la tensión nuclear en ambos actores ha entrado en una espiral de crecimiento.

La difícil contención nuclear en el Oriente Medio

La región del gran Oriente Medio se encuentra caracterizada por la presencia de Israel como potencia nuclear no declarada e Irán como actor con capacidades nucleares, pero debajo del umbral de un posible programa militar.

El Plan de Acción Integral Conjunto (PAIC o JPCOA por sus siglas en inglés), que se había acordado en 2015 para contener el programa nuclear iraní, no se mantuvo en sus términos originales tras volver los EE. UU. a aplicar sanciones contra Irán en el año 2018. Los países europeos intentaron oponerse de manera infructuosa al poner en marcha un mecanismo de trueque denominado INSTEX⁴.

⁴ Para seguir la evolución de los acontecimientos acaecidos con posterioridad al PAIC se sugiere la lectura de: Castro Torres, José Ignacio (2021). *Negociar con Irán: una nueva mano en una vieja partida*. Documento de Análisis IEEE 18/2021. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2021/DIEEEA18_2021_JOSCAS_Negociar.pdf

En un contexto de enfrentamientos por todo el Oriente Medio, en 2019 Irán consideró que las otras partes implicadas en el acuerdo lo habían incumplido y comenzó a almacenar uranio por encima de los límites pactados. La muerte del prestigioso general Qassem Soleimani a manos de fuerzas estadounidenses provocó que los iraníes dejaran de respetar los límites del enriquecimiento (Hafezi, 2020).

La nueva actitud de los iraníes levantó las protestas de los países europeos implicados en el PAIC, pero estas fueron silenciadas tras la amenaza iraní de abandonar el TNP si las reclamaciones europeas llegaban al Consejo de Seguridad de la ONU (VOA, 2020). La producción iraní de uranio enriquecido continuó aumentando hasta el punto de que, a mediados de 2023, se detectaron trazas de casi el 84 % de enriquecimiento (BBC, 2023). Esto constituye prácticamente el grado necesario para el material fisible de las bombas atómicas.

Las conversaciones para retomar el acuerdo se encuentran en unas posiciones muy distales para la vuelta a las negociaciones, por lo que el destino del PAIC es muy incierto. Irán no parece dispuesto a volver a la situación anterior por el endurecimiento de la administración iraní, en la línea de su presidente Ibrahim Raisi, y por las consecuencias del conflicto ucraniano, de las que Irán ha obtenido lecciones (aparte de encontrarse indirectamente implicado). No obstante, es posible que se produjesen algunos acuerdos puntuales con los estadounidenses en los que se podría limitar el grado de enriquecimiento iraní a cambio de algún tipo de concesión como la liberación de prisioneros, la descongelación de activos bancarios o los límites a las sanciones (Robinson, 2023).

Israel observa con preocupación la evolución de los acontecimientos en Irán al tiempo que le han sido atribuidas determinadas acciones de terrorismo o sabotaje contra el programa nuclear iraní. Sin embargo, el debate se centra en si los israelíes tienen la capacidad y el interés de llevar a cabo una operación de destrucción de las instalaciones nucleares iraníes, que se encuentran bien protegidas por sus emplazamientos subterráneos y las armas antiaéreas que las rodean.



Figura 5. Principales instalaciones nucleares. iraníes. Fuente: BBC News, Iran's key nuclear sites, 14 July 2015. <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-11927720> (consultado 28/07/2023)

El presidente Netanyahu, sumido en una crisis interna, ve como Irán se ha alejado de los límites del PAIC en un contexto de alianza con Rusia, interdependencia con China y distensión con Arabia Saudí. Por ello, desde Jerusalén se producen frecuentes advertencias para dejar claro que Israel actuará si considera que se puede sentir existencialmente amenazado por Irán (Bronner y Meyer, 2023).

A modo de conclusiones: ¿hacia una distopía nuclear?

El nuevo orden nuclear al que el mundo se enfrenta no es más que la consecuencia de un nuevo orden global caracterizado por la lucha entre potencias por el relevo en el liderazgo mundial, la pugna por el mantenimiento del estatus de las antiguas potencias frente a planteamientos revisionistas y vacíos de poder que tienden a llenar las potencias regionales y emergentes. A todo ello hay que añadir que no solo los actores estatales se encuentran solos en la esfera internacional, sino que organizaciones, grupos e individuos han aparecido en el escenario con sus propios intereses y capacidad de actuación.

El antiguo orden nuclear se caracterizaba por dos bloques predominantes independientemente de la existencia de potencias nucleares menores. En esta situación se llegó a crear, con el tiempo, un clima de disuasión y estabilidad basado en

determinadas reglas que fueron las que, a lo largo del tiempo, dieron lugar a los diferentes tratados sobre armamentos convencionales y nucleares.

A esta situación de estabilidad se sumó la creación de un régimen de no proliferación basado en el TNP, en el que los diferentes países obtenían beneficios a cambio de renunciar a la posesión de armas nucleares.

La evolución de los acontecimientos y la pugna de las potencias por el poder ha llevado, una vez más, a que los países dejen de cumplir los acuerdos que un día firmaron si estos no les convienen. A ello hay que añadir el mal ejemplo de la crisis ucraniana, en el que se demostró que un país que había abandonado las armas nucleares no fue respetado precisamente por una de las potencias que garantizaban su integridad territorial.

Todo esto demuestra que el orden global ha cambiado en apenas treinta años desde un sistema bipolar a otro multipolar y desequilibrado en el que todos los actores buscan acomodarse en un nuevo espacio donde hay que obtener el máximo beneficio y donde las ganancias de unos se hacen a costa de las pérdidas de otros en un juego de suma cero.

Debido a este tipo de sistema, el pronóstico a corto y medio plazo en el ámbito nuclear no puede ser nada halagüeño. Todos los países nucleares se encuentran revisando sus armamentos y doctrinas, varios de los actuales conflictos convencionales podrían escalar a una fase nuclear y la proliferación hacia otros Estados es un hecho posible. En este nuevo entorno, es más que aceptable que se llegue a producir algún tipo de incidente nuclear, considerado siempre de alto riesgo por sus consecuencias, por las probabilidades de escalada y por la imprevisibilidad de los resultados, ya que la humanidad no posee experiencias en conflictos en los que varios actores se hayan enfrentado directamente en un entorno nuclear.

Parece pues, lógico que los principales tratados en materia nuclear hayan sido abandonados, quedando todavía el TNP, aunque en unas condiciones bastante precarias. Es posible que, en un largo plazo, el TNP pueda ser de nuevo la base de la constitución de nuevos tratados en materia nuclear en un mundo en el que existirán nuevas voces en las negociaciones. Si en el pasado se consiguió crear un entorno de seguridad, no es descartable que este se pueda repetir en un futuro lejano, con más y nuevos interlocutores y con mayores complicaciones para lograr un consenso de intereses.

*José Ignacio Castro Torres**

Coronel del Ejército de Tierra Infantería DEM
Doctor en Estudios de Paz y Seguridad Internacional
Analista del IEEE.



16/2024

6 de marzo de 2024

Blanca Palacián de Inza

Etiopía y su búsqueda de una salida al mar Rojo en un entorno geopolítico complejo

Etiopía y su búsqueda de una salida al mar Rojo en un entorno geopolítico complejo

Resumen:

Etiopía busca la salida al mar Rojo, que considera un derecho, y que perdió con la independencia de Eritrea. Recientemente, el gobierno de Adís Abeba ha firmado un acuerdo con Somalilandia para lograr dicho acceso a través de un puerto en su territorio.

Al delicado contexto geopolítico de la región se suman las tensiones regionales que aviva la firma del memorando entre Etiopía y Somalilandia. Las reacciones de los países vecinos, y no tan vecinos, tienen el potencial de redibujar la geopolítica de la región.

Palabras clave:

Etiopía, Somalilandia, Somalia, mar Rojo, conflicto.

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

Ethiopia and its quest for an exit to the Red Sea in a complex geopolitical context

Abstract:

Ethiopia seeks access to the Red Sea, which it considers a right, and which it lost with the independence of Eritrea. Recently, the government of Addis Ababa has signed an agreement with Somaliland to achieve such access through a port on its territory.

The signing of the memorandum between Ethiopia and Somaliland fueled the regional tensions in a delicate geopolitical context. The reactions of neighboring and not-so-neighboring countries have the potential to redraw the geopolitics of the region.

Keywords:

Ethiopia, Somaliland, Somalia, Red Sea, conflict.

Introducción

Etiopía busca la salida al mar Rojo¹, que considera un derecho, y que perdió con la independencia de Eritrea. Recientemente, el gobierno de Adís Abeba ha firmado un acuerdo con Somalilandia para lograr dicho acceso a través de un puerto en su territorio. Etiopía quedó sin salida al mar Rojo en 1993, convirtiéndose en el país sin litoral más grande del mundo. Desde entonces, se ha visto obligada a depender de sus vecinos, de manera especial de Yibuti, para poder utilizar puertos marítimos y acceder a las rutas de comercio internacional.

El contexto, tanto de Etiopía como de Somalilandia y del mar Rojo, es muy delicado en este momento. Aunque la opinión internacional centra su atención en la amenaza que suponen los ataques de los hutíes de Ansar Alá de Yemen al comercio mundial en este mar, otras tensiones regionales se avivan desde la firma del memorando de Etiopía y Somalilandia.

Como se va a analizar en este documento, las reacciones de los países vecinos tienen el potencial de redibujar la geopolítica de la región.

La situación de Etiopía

La República Democrática Federal de Etiopía se encuentra en una coyuntura política y económica muy frágil.

Una de las grandes amenazas que enfrenta el gobierno es la que suponen las insurgencias armadas de grupos étnicos que luchan por la autodeterminación en las regiones de Tigray, Oromía y Amhara. Precisamente, las violaciones de los derechos humanos durante el conflicto armado que tuvo lugar en Tigray desde 2020 a 2022, tuvieron como respuesta la imposición de sanciones por parte de Estados Unidos al gobierno etíope². Dichas sanciones supusieron la pérdida de un aliado tradicional como eran los EE. UU., hecho que motivó que Abiy, laureado con el Premio Nobel de la Paz

¹ En este documento la referencia al mar Rojo hace referencia a dicho mar exclusivamente. En otros contextos, dicho término incluye el golfo de Adén y el mar Arábigo.

² ESTADOS UNIDOS, Oficina Ejecutiva del Presidente [Joe Biden]. Executive Order 14046, 17/9/2021. Disponible en: [Executive Order 14046](#)

Nota: Todos los hipervínculos están activos con fecha 1 de marzo de 2024.

en 2019, girase su cabeza hacia nuevos apoyos y modelos como Rusia, China o Irán³, distanciándose cada vez más de Occidente.

También hay pérdidas más cercanas, puesto que el espacio diplomático entre Etiopía y sus vecinos Eritrea, Egipto e incluso Sudán se va ensanchando⁴. Esta situación coloca al país en una situación precaria también en el contexto regional.

Sumado a este panorama tan complejo e inseguro, es posible que los esfuerzos por recuperar el acceso al mar⁵ traten de ser una respuesta a los conflictos internos por la vía de la construcción de una narrativa nacionalista que, además, distraiga a la opinión pública del hambre, la pobreza y la violencia⁶. El país sufre tensiones financieras severas⁷ de tal grado que cerca de 400 personas han muerto de inanición en las regiones etíopes de Tigray y Amhara en los últimos meses y millones necesitan asistencia alimentaria⁸.

Escalada de tensión con Eritrea

En el pasado milenio, Etiopía tuvo acceso al mar Rojo entre 1952 —cuando nació la Federación de Etiopía y Eritrea— y 1991, año en que lo perdió con la independencia de Eritrea. Esta falta de acceso al mar constituye actualmente un foco relevante de tensión, no solo entre ambos países, sino en toda la región. Pero no es el único entre Etiopía y Eritrea, que parecían haber llegado a punto de entendimiento y colaboración en el conflicto de Tigray. Precisamente, uno de los resultados de aquel enfrentamiento es la permanencia de soldados eritreos en la región tigrina, que Eritrea reclama como parte de su territorio⁹.

La escalada de tensión no se constriñe al plano de la retórica, parece haber indicios de que Etiopía está reuniendo tropas en Zalambessa, cerca de la frontera con Eritrea y del

³ Estas nuevas alianzas diplomáticas quedaron en evidencia el 18 de octubre de 2023, durante su visita a China y su alineación con Xi Jinping y Vladimir Putin.

⁴ AYNTE, Abdi. «Ethiopia's dangerous game in East Africa could spark conflict», *Al Jazeera*. 30/1/2024. Disponible en: [Ethiopia's dangerous game in East Africa could spark conflict | Opinions | Al Jazeera](#)

⁵ Más información sobre los argumentos de Etiopía para recuperar su supuesta posición histórica de potencia marítima en: [Is Ethiopia indulging an imperialist fantasy for the Red Sea? | African Arguments](#)

⁶ DARAR, Mahad. «Ethiopia's Abiy takes a page from Russia, China in asserting the right to restore historical claim to strategic waters», *The Conversation*. 13/11/2023. Disponible en: [Ethiopia's Abiy takes a page from Russia, China in asserting the right to restore historical claim to strategic waters \(theconversation.com\)](#)

⁷ AYNTE, Abdi. *Op. cit.*

⁸ MUHUMUZA, Rodney. «Nearly 400 Ethiopians have died of starvation recently. Millions more need food aid», *Associated Press*. 31/1/2024. Disponible en: [Nearly 400 Ethiopians have died of starvation recently. Millions more need food aid | AP News](#)

⁹ AHMAD, Talmiz. «The Ethiopia-Somaliland deal aggravates regional tensions», *Arab News*. 3/2/2024. Disponible en: [The Ethiopia-Somaliland deal aggravates regional tensions | Arab News](#)

puerto de Assab. También es posible que el presidente eritreo Afwerki esté apoyando a los amhara¹⁰.

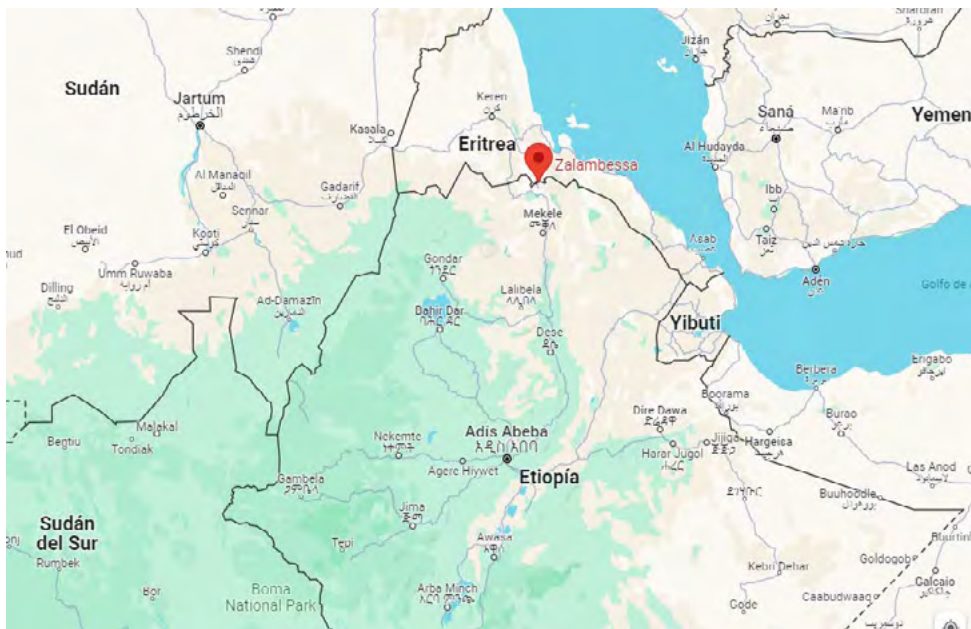


Figura 1. Mapa de la localización de Zalambessa. Fuente: Google Maps

La tensión entre ambos países, que ya era fuerte antes de este acuerdo, se ha visto acrecentada por los temores de Eritrea ante el posible fortalecimiento de Etiopía gracias al acceso al mar a través de Somalilandia. La situación se ha vuelto tan delicada que podría darse el caso de que un error de cálculo, o un pequeño incidente, supusiera el inicio del conflicto armado. El incidente que tiene las posibilidades mayores de abrir las hostilidades podría tener que ver con la región de Amhara, por su cercanía y el apoyo que tiene de Eritrea y por su capacidad para desestabilizar Etiopía¹¹. No obstante, ninguno de los dos países está en posición económica ni militar para llegar a ese escenario.

¹⁰ OMER, Mohamed Kheir. «Are Ethiopia and Eritrea on the Path to War?», *Foreign Policy*. 7/11/2023. Disponible en: [Ethiopia and Eritrea Fought the TPLF Together. Now They Might Fight Each Other—Again \(foreignpolicy.com\)](https://www.foreignpolicy.com/story/ethiopia-and-eritrea-fought-the-tpf-together-now-they-might-fight-each-other-again)

¹¹ *Ibidem*.

El ejército etíope está disperso y se enfrenta a múltiples desafíos, especialmente en la mencionada región de Amhara y en Oromía. El conflicto en esta última región ha estado latente durante cinco años sin mucha atención internacional, principalmente circunscrito a la propia Oromía, pero ocasionalmente afectando a regiones adyacentes como Benishangul Gumuz, Gambella y Amhara.

Contexto de Somalilandia

Somalilandia, la otra parte contratante en el acuerdo que daría acceso al mar Rojo a Etiopía, se autoproclamó independiente en 1991, pero no cuenta con reconocimiento internacional. A pesar de ello tiene estructuras democráticas e instituciones propias que le hacen funcionar de facto como un Estado con relativa paz que contrasta notablemente con la situación de Somalia considerada como un Estado fallido.

El acuerdo con Etiopía, aunque permanece secreto en sus términos concretos, parece que le proporcionaría colaboración militar y reconocimiento como Estado independiente por parte de Adís Abeba. Ambas cosas le dotarían de fuerza ante Somalia, que a su vez no ha tardado en pronunciarse en contra de este memorando de entendimiento. Las relaciones entre Somalilandia y Somalia, que no eran fluidas ni constructivas, han empeorado notablemente a raíz de esta alianza.

Muchos de los acuerdos que Somalilandia ha firmado con otros países no se han hecho públicos. Sus relaciones diplomáticas no son oficiales, pero versan sobre desarrollo, infraestructuras y extracción de recursos naturales¹². También tiene relaciones consulares con Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Alemania, Turquía, Arabia Saudí o Kenia, entre otros. No obstante, se reitera que no tiene reconocimiento como Estado independiente.

Ante este panorama, la posibilidad de que Etiopía le reconozca como país independiente abre una puerta y oportunidad de futuro por la que Somalilandia desea pasar a cualquier precio.

Somalilandia, a diferencia de su vecindario, se gobierna con un sistema político democrático. A pesar de ello, tiene amenazas interiores a la seguridad, como la situación de la región de Sool, administrativamente dependiente de Somalilandia y también de

¹² YLÖNEN, Aleksí. «Somaliland has been pursuing independence for 33 years. Expert explains the impact of the latest deal with Ethiopia», *The Conversation*. 24/1/2024. Disponible en: [Somaliland has been pursuing independence for 33 years. Expert explains the impact of the latest deal with Ethiopia \(theconversation.com\)](https://theconversation.com/somaliland-has-been-pursuing-independence-for-33-years-expert-explains-the-impact-of-the-latest-deal-with-ethiopia)

Somalia. Otro posible foco de tensión interna podría ser las elecciones que se celebrarán en verano de 2024 y que se han retrasado 2 años, y en las que se pueden hacer notar las tiranteces de algunos clanes que se perciben marginados con respecto a otros¹³.

Además, no existe unanimidad en la población de Somalilandia con respecto al acuerdo firmado. Algunas comunidades, especialmente las de la región de Awdal —en la que parece ser que Eritrea obtendría ganancias territoriales—, se están oponiendo abiertamente al memorando firmado con Etiopía¹⁴.

Sin obviar los beneficios mencionados que se puedan obtener del acuerdo, también para el gobierno de Somalilandia este puede servir de distracción ante las tensiones y problemas internos.

Etiopía y la salida al mar

Durante años, Etiopía se había pronunciado sobre la posibilidad de recuperar una salida al mar, con ambiciones en los puertos de Berbera, Zeila o Sayilac, con idea de dejar de depender de Yibuti para casi toda su actividad económica. Como ejemplo sirva la visita, en agosto de 2023, de representantes etíopes al puerto de Lamu en Kenia para explorar un posible acuerdo.

Pero no fue hasta el pasado mes de octubre de 2023, cuando, en un discurso en el parlamento, el primer ministro Abiy Ahmed esbozó varias ideas para «liberar» a Etiopía de su «prisión geopolítica»¹⁵.

La primera de ellas se refería a la posibilidad de que los países vecinos con salida al mar lo compartieran de manera permanente con Etiopía, a bajo precio y a cambio de participar de los beneficios de compañías y proyectos como la Gran Presa del Renacimiento, Ethiopian Airlines o Ethio telecom.

También esbozó la posibilidad de que Eritrea, Yibuti, Somalia y Etiopía se uniesen formando un gran país con amplio acceso al mar, un país que podría ser «otra Rusia, otra China, otra América». Por último, en dicho discurso¹⁶, dejó apuntado que si bien no

¹³ INTERNATIONAL CRISIS GROUP. «On the Horizon: October 2023-March 2024». 18/10/2023. Disponible en: [On the Horizon: October 2023-March 2024 | Crisis Group](#)

¹⁴ HORN OBSERVER. «Protests and resignation roil Somaliland over Ethiopia Red Sea deal». 8/1/2024. Disponible en: [Protests and resignation roil Somaliland over Ethiopia Red Sea deal \(hornobserver.com\)](#)

¹⁵ Citado por MHAKA, Tafi. «Abiy Ahmed's imperial ambitions are bad news for Africa, and the world», *Al Jazeera*. 14/11/2023. Disponible en: [Abiy Ahmed's imperial ambitions are bad news for Africa, and the world | Abiy Ahmed | Al Jazeera](#)

¹⁶ *Ibidem*.

es su deseo recurrir a la violencia para obtener una salida al mar, esta no se descarta como última vía si las demás fracasan.



Figura 2. Cuerno de África. Fuente: DSN

Unos meses más tarde, ya en enero de 2024, Abiy anunció que había firmado un memorándum de entendimiento con Somalilandia para la utilización del puerto de Berberá durante 50 años¹⁷. Lo que ha trascendido del acuerdo indica que el uso del puerto sería a cambio de un alquiler, aunque hay voces que afirman¹⁸ que los términos

¹⁷ CARCEDO, Diego. «Etiopía arrienda una salida al mar a Somalilandia», *Atalayar*. 8/1/2024. Disponible en: <https://www.atalayar.com/opinion/diego-carcedo/etiopia-arrienda-salida-mar-somalilandia/20240108190000195440.html>

¹⁸ GARRISON, Ann. «Red Sea Politics: Ethiopia, Somalia, and the US/EU/NATO», *Black Agenda Report*. 17/1/2024. Disponible en: [Red Sea Politics: Ethiopia, Somalia, and the US/EU/NATO | Black Agenda Report](https://www.blackagendareport.com/red-sea-politics-ethiopia-somalia-and-the-us-eu-nato/)

no escritos del mismo se refieren a que Etiopía consiga la propiedad del puerto, así como terreno en la región de Awdal, donde podría establecer una base militar.



Figura 3. Localización de Awdal, región delimitada en rojo. Fuente: Google Maps

En caso de ser esto cierto, explicaría aunque quizá solo en parte, por qué parece resultarle a Abiy insuficiente o rechazable la salida al mar que desde Yibuti lleva tiempo utilizando a un alto precio. Yibuti le cobra a Etiopía más de mil millones de dólares al año en derechos portuarios, una suma enorme para un país con sanciones económicas y donde casi una quinta parte de su población depende de la ayuda alimentaria¹⁹. La posible compra de un puerto a Somalilandia mejoraría estas condiciones.

Los motivos aparentes del acuerdo parecen ser, por tanto, económicos. Etiopía busca establecer una ruta marítima directa reduciendo los costes que le supone la dependencia de otros puertos. No obstante, el memorando tiene el potencial de alterar la geopolítica del mar Rojo y afectar a la seguridad marítima y a la frágil estabilidad regional.

Aunque los detalles del acuerdo permanecen en secreto, un elemento crucial del mismo que sí ha trascendido, es el reconocimiento formal por parte de Etiopía de Somalilandia,

¹⁹ ZELALEM, Zecharias. «Is landlocked Ethiopia starting another war over ports in Horn of Africa?», *Al Jazeera*. 7/11/2023. Disponible en: [Is landlocked Ethiopia starting another war over ports in Horn of Africa? | Features | Al Jazeera](#)

autoproclamada independiente de Somalia. El gobierno de Mogadiscio ha calificado este memorando como un acto de agresión²⁰.

La consecuencia más evidente de las distintas reacciones al acuerdo es que el tono de las intervenciones por parte del gobierno de Etiopía va bajando la intensidad inicialmente agresiva. En esta línea, el asesor de Seguridad Nacional etíope, Redwan Hussien, manifestó en la red social X, a finales del mes de enero, que iban a redoblar los esfuerzos para llegar a un buen entendimiento buscando la coordinación y suavizando la retórica²¹. Aunque estaba previsto ultimar el acuerdo en el plazo de un mes, tras haberlo firmado el 1 de enero, no hay indicios a fecha de **cierre del presente documento**, de que se haya avanzado al respecto²². El motivo de este cambio y la llamada a la cooperación, puede **ser debido a** que las tensiones geopolíticas provocadas por este acuerdo hayan tomado un cariz regional desbordando las previsiones iniciales de los signatarios.

Reacciones internacionales

Las reacciones al acuerdo entre Etiopía y Somalilandia no han procedido únicamente del gobierno somalí. Varios países y organizaciones internacionales se han pronunciado sobre la situación que provoca el memorando sobre el mar Rojo.

Todas las manifestaciones oficiales son a favor de la integridad territorial de Somalia y, por tanto, en contra del acuerdo entre Etiopía y Somalilandia. Entre ellos podemos destacar a actores de peso como Egipto, Catar, Turquía, Estados Unidos, China, la Unión Europea, la Unión Africana o la Liga Árabe²³. Rusia, hasta el momento, permanece en silencio a este respecto. **A fecha de cierre de este documento**, ningún país se ha mostrado abiertamente en favor del acuerdo.

Los países costeros vecinos a Etiopía, como Somalia, Yibuti y Eritrea, han rechazado este acuerdo con Somalilandia. Pero no son los únicos, como se verá en este apartado.

²⁰ ABDJAZIZ, Abdisamad y YIBELTAL, Kalkidan. «Somalia calls Ethiopia-Somaliland agreement act of aggression», *BBC*. 2/1/2024. Disponible en: [Somalia calls Ethiopia-Somaliland agreement act of aggression - BBC News](#)

²¹ HIIRAAN. «Ethiopia open to dialogue over Somaliland deal – official». 24/1/2024. Disponible en: [Ethiopia open to dialogue over Somaliland deal - official \(hiiraan.com\)](#)

²² BORKENA. «MoU Ethiopia signed with Somaliland showing no progress». 3/2/2024. Disponible en: [https://borkena.com/2024/02/03/ethiopia-somaliland-mou-showing-no-progress/](#)

²³ LAWAL, Shola. «Why is Somalia so angry about Ethiopia's new Red Sea port deal?», *Al Jazeera*. 6/1/2024.

Disponible en: [https://www.aljazeera.com/news/2024/1/6/why-is-somalia-angry-about-neighbouring-ethiopia-new-port-deal](#)

Uno de los motivos más aparentes para esta oposición, es la hostilidad y agresividad enunciada por el presidente etíope, que hace temer un enfrentamiento armado con Eritrea, con quien mantiene una situación muy tensa. Además, tanto Eritrea como Egipto pueden estar viendo con temor la mayor presencia naval que ganaría Etiopía en el mar Rojo y el golfo de Adén, lo que en caso de conflicto le daría muchas ventajas.

Todo apunta a que el acuerdo entre Etiopía y Somalilandia ha abierto viejas heridas regionales. La zona ya vivía una situación tensa e inestable que este nuevo frente que abre Etiopía puede agravar.

De especial controversia es también el prometido reconocimiento de la independencia de Somalilandia por parte de Etiopía. Somalia lo ha tildado de acto de agresión contra lo que considera una de sus provincias²⁴. Su presidente, Hassan Sheikh Mohamud, ha afirmado que no se oponen a que Etiopía tenga acceso al mar, pero sí a que lo haga apoderándose de una porción de tierra²⁵. La situación se torna compleja si se considera que hay tropas etíopes desplegadas en Somalia para la lucha contra Al Shabaab a la vez que el presidente Mohamud afirma que está dispuesto a defender su nación frente a Etiopía.

La situación hace temer un conflicto abierto con Mogadiscio. Ambos países arrastran viejas hostilidades cuyos puntos álgidos fueron la guerra que mantuvieron en 1977 y 1978 y la disputa aún sin resolver sobre la frontera que comparten²⁶.

Además de las reacciones de los gobiernos, es interesante atender a las de los ciudadanos de los países protagonistas, que también pueden abrir brechas en la seguridad de los mismos. Mientras que la mayoría de los habitantes de Somalilandia y Etiopía apoyan el acuerdo²⁷, miles de ciudadanos del resto de Somalia han protestado en las calles de la capital haciendo un llamamiento a la defensa de su soberanía. Este descontento podría ser aprovechado por Al Shabaab para engrosar sus filas, puesto que ya ha utilizado anteriormente la animadversión hacia los etíopes a su favor. No

²⁴ YIMENU, Bizuneh y McCABE, Robert. «Ethiopia's quest for access to the sea: success rests on good relations with its neighbours», *The Conversation*. 11/1/2024. Disponible en: <https://theconversation.com/ethiopias-quest-for-access-to-the-sea-success-rests-on-good-relations-with-its-neighbours-219621>

²⁵ AL JAZEERA. «'Don't do it': Somali president warns Ethiopia over Somaliland port deal». 23/1/2024. Disponible en: <https://www.aljazeera.com/news/2024/1/23/somali-president-warns-ethiopia-over-somaliland-port-deal> | [News | Al Jazeera](https://www.aljazeera.com/news/2024/1/23/somali-president-warns-ethiopia-over-somaliland-port-deal)

²⁶ AYNTE, Abdi. *Op. cit.*

²⁷ WELDEMARIAM, Alemayehu. «Ethiopia's deal with Somaliland upends regional dynamics, risking strife across the Horn of Africa», *The Conversation*. 13/1/2024. Disponible en: <https://theconversation.com/ethiopias-deal-with-somaliland-upends-regional-dynamics-risking-strife-across-the-horn-of-africa-220617>

sería la primera vez que el grupo terrorista abandera la narrativa pansomalí que hunde sus raíces en el sentimiento antietíope.

Otros vecinos regionales como Yibuti, Eritrea o Egipto ven en este posible movimiento de Eritrea una amenaza para ellos. El primero de ellos, Yibuti, depende en gran medida para su supervivencia de las cuotas que le cobra a Etiopía por utilizar su costa. Este acuerdo puede significar la bancarrota²⁸ para Yibuti debido a que dejaría de ingresar 1.500 millones de dólares anuales en tasas portuarias²⁹.

Por su parte, Eritrea, percibe la amenaza de este acuerdo como existencial al posibilitar el desarrollo de una armada etíope, que podría ser el primer paso para una ofensiva contra su territorio e independencia.

La férrea oposición de Egipto al proyecto de la Gran Presa del Renacimiento etíope añade más tensión y complejidad al futuro inmediato de la región³⁰. En lo relativo al memorando, Egipto se pronunció afirmando que no permitirá ninguna amenaza a Somalia³¹ y que ayudará en su defensa en caso de ser necesario. El ministro egipcio de Asuntos Exteriores afirmó que Etiopía se ha convertido en una fuente de inestabilidad para la región³².

Por otro lado, desde un punto de vista geográficamente más amplio, hay que reconocer las dinámicas interconectadas entre Oriente Próximo y el Cuerno de África, y su impacto en el resto del globo, que tan patentes están quedando con los ataques hutíes en el mar Rojo en el contexto del conflicto armado entre Israel y Gaza.

Catar, Turquía y Estados Unidos, entre otros muchos, se han pronunciado a favor de respetar la soberanía de Mogadiscio y, por tanto, en contra del acuerdo entre Etiopía y Somalilandia.

²⁸ SERRANO, Francisco. «The Ethiopia-Somaliland Port Deal Could Sink Djibouti's Economy», *World Politics Review*. 2/2/2024. Disponible en: [Djibouti's Economy Depends on Ethiopia's Trade | WPR \(worldpoliticsreview.com\)](https://www.worldpoliticsreview.com/djibouti-s-economy-depends-on-ethiopia-trade)

²⁹ AHMAD, Talmiz. *Op. cit.*

³⁰ KELECHA, Mebratu. «Ethiopia's Red Sea gambit raises tensions in Horn of Africa», *The Reporter Ethiopia*. 3/2/2024. Disponible en: [Ethiopia's Red Sea Gambit Raises Tensions In Horn Of Africa | The Reporter | Latest Ethiopian News Today \(thereporterethiopia.com\)](https://www.thereporterethiopia.com/news/ethiopia-red-sea-gambit-raises-tensions-in-horn-of-africa)

³¹ REUTERS. «President Sisi says Egypt will not allow any threat to Somalia or its security». 21/1/2024. Disponible en: [President Sisi says Egypt will not allow any threat to Somalia or its security | Reuters](https://www.reuters.com/world/africa/egypt-president-sisi-says-egypt-will-not-allow-any-threat-to-somalia-or-its-security-2024-01-21/)

³² REUTERS. «Egypt's FM says Ethiopia has become source of instability in region», *Al Arabiya*. 17/1/2024. Disponible en: <https://english.alarabiya.net/News/middle-east/2024/01/17/Egypt-s-FM-says-Ethiopia-has-become-source-of-instability-in-region>

El portavoz de Seguridad Nacional de la Casa Blanca, John Kirby, afirmó a mediados de enero, que el acuerdo entre Etiopía y Somalilandia puede abrir un conflicto en la región que perjudique la lucha contra Al-Shabaab, la seguridad de la región e incluso la de EE. UU.³³.

Cabe contemplar la posibilidad de que Rusia, que no se ha pronunciado al respecto, apoye a Etiopía en este conflicto. La relación entre ambos países es buena, como también lo es con los hutíes, y la tensión en el mar Rojo perjudica profundamente a los países occidentales.



Figura 4. Abiy y Putin. Russia-Africa Summit, julio 2023. Fuente: TASS. Al Jazeera

En cuanto a las organizaciones supranacionales las manifestaciones siguen la misma línea que las que se han visto con gobiernos vecinos y remotos. La Unión Africana, la Unión Europea, Naciones Unidas, la Organización para la Cooperación Islámica, y la Liga Árabe se han pronunciado en una línea similar urgiendo a Etiopía y a Somalia a reducir la escalada de tensión, y en defensa de la soberanía somalí. Aún más implicada se ha mostrado la Autoridad Intergubernamental sobre el Desarrollo (IGAD³⁴, por sus siglas en inglés: Intergovernmental Authority on Development), que decidió tratar el asunto en la cumbre extraordinaria del 18 de enero a pesar del anuncio por parte de Etiopía de que no podría asistir. En dicha cumbre se concluyó que Etiopía no puede

³³ EUROPA PRESS. «EE. UU. afirma que el acuerdo entre Etiopía y Somalilandia "amenaza con interrumpir" la lucha contra Al Shabaab». 17/1/2024. Disponible en: [EEUU afirma que el acuerdo entre Etiopía y Somalilandia "amenaza con interrumpir" la lucha contra Al Shabaab \(europapress.es\)](https://www.europapress.es)

³⁴ Compuesta por Yibuti, Eritrea, Etiopía, Kenia, Somalia, Sudán, Sudán del Sur y Uganda.

firmar acuerdos con la región somalí de Somalilandia, sin la aprobación del gobierno de Somalia³⁵.

Posibles desenlaces

Las posibles consecuencias del acuerdo entre Etiopía y Somalilandia dependen de su puesta en marcha. De momento, es un asunto que ha quedado reducido al área de la retórica. Y podría quedarse ahí, como una simple bomba de humo que distraiga la atención de una población agotada por los conflictos latentes y el hambre³⁶. Las ambiciones de recuperar el acceso al mar han sido una constante en la historia reciente de Etiopía como parte del discurso nacionalista.

Pero podría también llevarse a cabo, lo que podría encender ascuas aún calientes de disputas regionales. Cabe la posibilidad de que sirva de chispa para el inicio de un conflicto armado con Eritrea o con Somalia. Esta sería una salida muy grave, y poco probable, de esta situación puesto que ninguno de los tres países se puede permitir un enfrentamiento semejante. La coyuntura política, económica, militar y social de los mismos es precaria.

Pero incluso si Etiopía siguiese adelante con el acuerdo, en contra de la opinión y las normas internacionales, las posibilidades de éxito serían escasas. Su fuerza militar es más poderosa pero ha quedado muy diezmada tras la guerra de Tigray, y no parece posible que obtuviese una victoria rápida. Por otro lado, el gobierno etíope no tiene control sobre la mayor parte de su territorio por lo que enzarzarse en un conflicto exterior no parece siquiera viable.

Como se ha mencionado, la posibilidad que parece más ajustada a la realidad es que este movimiento de Etiopía constituya una especie de huida hacia delante y que hunda sus raíces en la profunda crisis doméstica que desgarrar al país. La intención podría ser doble: desviar la atención de la población hacia una causa que podría apoyar un sentimiento de unidad interno y de ganar algo de tiempo.

³⁵ INFOBAE. «Etiopía no puede pactar con Somalilandia sin la aprobación de Somalia, según IGAD». 18/1/2024. Disponible en: [Etiopía no puede pactar con Somalilandia sin la aprobación de Somalia, según IGAD - Infobae](#)

³⁶ ZEZALEM. *Op. cit.*

En lo concerniente a la situación interna de Etiopía, conviene tener en cuenta que Somalilandia está gobernada por la rama somalí del Partido de la Prosperidad Etíope (Ethiopian Prosperity Party) cuya legitimidad ha sido cuestionada por el Frente para Liberación Nacional de Ogaden (ONLF, por sus siglas en inglés) que defiende la autonomía para los somalíes de Etiopía. Hasta el acuerdo de paz de 2018, el ONLF participó en un conflicto armado secesionista con el gobierno etíope. El acuerdo con Somalilandia podría dar alas al ONLF y por tanto a la lucha por la autonomía de la comunidad somalí de Etiopía que, a su vez, podría avivar los conflictos latentes de los Amhara y del estado de Oromía e incluso del de Tigray.

En lo concerniente a la estabilidad regional caben varias posibilidades: desde un pacto de defensa mutua entre Somalia, Yibuti y Eritrea contra Etiopía; el apoyo de Turquía a Somalia o incluso de esta con Egipto³⁷.

En cualquiera de estos escenarios, los intentos de Abiy de distraer la atención de las crisis internas podrían generar otras de mayores proporciones. Llegados a este punto, la única salida pacífica que se vislumbra sería volver al acceso al mar que le proporcionaba Yibuti o comenzar nuevas negociaciones con el gobierno de Somalia para obtenerlo.

Conclusiones

El acuerdo entre Etiopía y Somalilandia para garantizar el acceso del primero al mar, tiene intereses contrapuestos entre partes directa o indirectamente implicadas. Para Etiopía obtener una salida al mar es un derecho y para conseguirlo no descarta el uso de la fuerza aunque, hasta la fecha, no haya salido de los márgenes de la retórica. Por su parte, para Somalilandia es una oportunidad para obtener reconocimiento como país soberano e independiente además de poder obtener ventajas económicas. Por su parte, para Somalia, los términos que han trascendido del acuerdo constituyen un ataque a su soberanía.

Las reacciones internacionales tanto de países vecinos como aquellos más lejanos, son de apoyo a la soberanía de Somalia, es decir, en contra del acuerdo. En esta misma línea se han pronunciado distintas organizaciones supranacionales.

³⁷ GARRISON. *Op. cit.*

La explicación que cobra mayor credibilidad a este movimiento de Etiopía es que parece hundir sus raíces en la intención de desviar la atención de las dificultades internas. Es posible que las reacciones en contra hayan excedido las previsiones iniciales y ese sea el motivo del aparente freno a la puesta en marcha de los términos acordados. La región es un polvorín y cualquier paso puede desencadenar reacciones no deseadas e inasumibles para los países implicados.

No se puede descartar la posibilidad de un apoyo no oficial al acuerdo de potencias como Rusia o China, presentes cada vez más en el continente africano con la consiguiente pérdida de protagonismo de potencias occidentales en el mismo. Como en muchos de los conflictos contemporáneos, no se puede descartar la posibilidad de injerencias externas que provocan tensiones o conflictos por medio de «fuerzas delegadas».

La probabilidad de que los desencuentros en la región deriven en conflicto armado no parece alta, porque ningún actor está en posición de fuerza ni se lo puede permitir. No obstante, ningún desenlace es descartable. En cualquier caso, si la verdadera intención del presidente etíope era desviar la atención de las dificultades internas y ganar tiempo en su mandato, los objetivos se han logrado con éxito, eso sí, haciendo equilibrios en un cable de alta tensión en el que cualquier paso en falso podría pagarse muy caro.

*Blanca Palacián de Inza**

Analista del IEEEE

17/2024

12 de marzo de 2024

Pedro Sánchez Herráez

Bosnia: ¿crónica de una muerte anunciada? (reedición)

Bosnia: ¿crónica de una muerte anunciada? (reedición)

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

Resumen:

Bosnia-Herzegovina, una de las naciones resultantes de la desintegración de Yugoslavia, encuentra dificultades para consolidarse como un país estable y viable pese a todo el apoyo internacional recibido.

Nacida de un proceso de fractura —el de Yugoslavia— y tras sufrir una guerra (1992-1995) cuyo nivel de dureza y crueldad no se veía en Europa desde la Segunda Guerra Mundial, el proceso continúa, pues las disputas entre las diferentes nacionalidades que la componen están llevando al joven Estado hacia una potencial nueva fractura, hacia su muerte como país.

En plena etapa de reconfiguración geopolítica global, y con la guerra de Ucrania como telón de fondo, los intereses de las viejas y nuevas potencias chocan en una zona clave del planeta como son los Balcanes, donde un espacio poco cohesionado como Bosnia se convierte en el campo de liza perfecto.

Un somero análisis y una conclusión final conforman el presente capítulo.

Palabras clave:

Balcanes, Bosnia, Entidades, Potencias, Intereses, Nacionalismo, Secesión.

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

Bosnia: Chronicle of a Death Foretold?

Abstract:

Bosnia and Herzegovina, one of the nations resulting from the break-up of Yugoslavia, finds it difficult to consolidate itself as a stable and viable country, despite all the international support it has received.

Born out of a process of fracture —that of Yugoslavia— and having suffered a war (1992-1995) whose level of harshness and cruelty has not been seen in Europe since the Second World War, the process continues. The disputes among the different nationalities that make it up are leading the young state towards a potential new fracture, towards its death as a country.

In the midst of global geopolitical reconfiguration, with the war in Ukraine as a backdrop, the interests of old and new powers are clashing in a key area of the planet such as the Balkans. Here, an area with little cohesion such as Bosnia has become the perfect battleground.

A brief analysis and a final conclusion make up this chapter.

Keywords:

Balkans, Bosnia, Entities, Powers, Interests, Nationalism, Secession.

Introducción: Balcanes y Bosnia, objeto de deseo secular

La península balcánica conforma uno de los «camino terrestres del mundo», un espacio clave en el planeta a través del que se ponen en contacto continentes, pueblos y culturas, con caminos por los que discurren las mercaderías, las ideas y la riqueza, y que, por tanto, materializa un importante cruce de intereses y constituye un objeto de disputa.

Situada en el Mediterráneo oriental, la península balcánica —o, en su acepción más habitual, los Balcanes, término que procede de una palabra turca que significa montaña y que define el relieve dominante en la región— constituye el paso terrestre natural entre oriente y occidente; permite el control de los estrechos del Bósforo y Dardanelos, y el acceso, por tanto, al mar Negro; y constituye la salida natural al mar Mediterráneo del mundo germano y del mundo ruso. Todo ello ha motivado que, a lo largo de la historia, diversos imperios pugnasen por controlarla.

Por ello, ya en el siglo XIX, el Imperio otomano, el ruso, el austrohúngaro y el alemán, además del francés y del británico, de manera directa o, en la mayor parte de los casos, empleando fuerzas locales «delegadas», se han enfrentado en esa península (Glenny, 2000), con una superficie similar a la ibérica, en el afán de alcanzar sus intereses o, al menos, de intentar evitar que las potencias rivales alcanzaran los suyos. Esto ha supuesto un pasado tortuoso y plagado de guerras.

En aras de evitar enfrentamientos directos entre las potencias del momento (los imperios), en muchas ocasiones se empleaban fuerzas delegadas, pueblos aliados que, sobre el terreno y con la ilusión de lograr unas ciertas ganancias para sí mismos, luchaban contra los pueblos vecinos para, en definitiva, cumplir con la agenda de las potencias. Para ello, la instrumentalización de la bandera de identidad fue una constante y se emplearon las diferencias religiosas, culturales o étnicas como motivo de confrontación. Si tenemos en cuenta que la península de los Balcanes es una tierra tremendamente compartimentada por su condición montañosa, resulta fácil inferir que, en ella, la diversidad es enorme, como también lo son las posibilidades de explotar, mediante el conflicto, dicha diversidad. Esto ha añadido a ese pasado tortuoso plagado de guerras una secuencia (¿inacabada?) de matanzas y de poblaciones desplazadas.

En ocasiones, las pugnas entre los actores locales, los pueblos balcánicos, acababan arrastrando a los imperios que los tutelaban. Esto hacía que un conflicto más o menos

local deviniera en una conflagración y generara una situación no deseada, lo que acabó llamándose «la trampa balcánica». Este término, junto a otros similares como «maldición balcánica» —pueblos condenados a peleas sin fin— o «avispero balcánico» —ya que todo el que interviene sale «dolorido»—, entre otros, dan muestra de que, pese al interés de las potencias del pasado por la región, se era consciente del peligro que podría suponer cualquier conflicto, por local que fuera o pareciera, que escapara del control de las propias potencias. La Primera Guerra Mundial estalló —si bien fue el detonante, no la causa principal— por el asesinato del heredero del Imperio austrohúngaro en Sarajevo, capital de Bosnia-Herzegovina, el 28 de junio de 1914. Esta guerra acabó con cuatro imperios.

En la actualidad, en plena etapa de reconfiguración geopolítica del planeta, con la guerra en Ucrania en curso, donde los actores enfrentados cuentan con el apoyo directo e indirecto de muchas otras naciones del planeta, con unas sociedades —al menos las occidentales— sujetas a un proceso creciente de radicalización y tribalización (Sánchez Herráez, 2023), y dónde multiplicidad de banderas identitarias mutuamente excluyentes se izan en un creciente afán por alcanzar sus objetivos —para lo cual se buscan apoyos y alianzas donde sea menester—, los Balcanes, ese espacio clave de Europa y del planeta continúa, aún hoy, en una situación de inestabilidad —variable según las naciones que componen dicho espacio— y con algunos de sus territorios en plena efervescencia geopolítica e identitaria. El avispero balcánico sigue activo y las posibilidades de una nueva maldición, e incluso de una nueva trampa balcánica, siguen estando presentes.

En el epicentro de esa compleja realidad se encuentra Bosnia-Herzegovina.

Antecedentes del conflicto: ¿«balcanización» al compás de intereses (no solo) foráneos?

Cuando los Balcanes pasaban de avispero a trampa, cuando el conflicto corría visos de arrastrar a las potencias durante el siglo XIX, la solución solía ser la «reordenación de los Balcanes». El Directorio de Potencias, una cumbre de las principales naciones de Europa, decidía las nuevas fronteras y si aparecían nuevos países o no, de modo que

se fragmentaba la península en partes más pequeñas, supuestamente más «manejables» que una gran entidad, para que cada imperio pudiera seguir manteniendo un pie en ese espacio clave. Tanto es así que se acuña el término «balcanizar» con el significado de «desmembrar un país en territorios o comunidades enfrentadas» (RAE, 2022).

La fragmentación y división —el «divide y vencerás» clásico— como solución, aunque pueda ser temporal, solía ser la opción elegida, pues aparentemente permitía tanto aplacar los intereses de los grupos locales como permitir a las potencias foráneas seguir manteniendo, gracias a fuerzas delegadas, un pie en ese espacio clave.

Cuando nace Yugoslavia en el año 1918 (tras acabar la Primera Guerra Mundial) con el nombre de Reino de los Eslovenos, Croatas y Serbios, lo que pretendían las potencias era evitar la aparición de una nueva Liga balcánica similar a la surgida en el año 1912 que amenazara con convertirse en una potencia media capaz de aglutinar y controlar la casi totalidad de la península, lo que no era del interés de ninguno de los seis imperios con intereses en la zona. Las guerras balcánicas (1912-1913) (Hall, 2000) y la Primera Guerra Mundial, junto con las disidencias internas de las diferentes nacionalidades locales, acabaron poniendo fin a ese proyecto. Como opción intermedia se creó Yugoslavia.

Tras un periodo que contempla en tierras yugoslavas la superposición de varios conflictos (la invasión en 1941 y la lucha contra las fuerzas del Eje en el marco de la Segunda Guerra Mundial; la guerra civil entre los seguidores del Gobierno legítimo de Yugoslavia, esencialmente serbios, y los aliados de los nazis, esencialmente croatas; y la guerra civil entre los partisanos de Tito, de ideología comunista y muy multiétnicos, contra todos los demás, lo que provocó una mortandad y destrucción sin precedentes) nació la llamada segunda Yugoslavia en el año 1945.

Dicha «renovada» nación, bajo la égida del mariscal Tito y en plena catarsis por las atrocidades cometidas por todos durante el periodo bélico, definida como el país de seis repúblicas, cinco naciones, cuatro lenguas, tres religiones, dos alfabetos y un partido (Holbrooke, 1999), funcionó muy bien. Es más, llegó a convertirse en un referente planetario, ya que abanderó el movimiento de los no alineados durante la guerra Fría, con un nivel de vida y libertades que, para ser un país de índole marxista, era muy elevado.

Tras la muerte de Tito en 1980 y después de un proceso paulatino y orquestado de destrucción del espacio informativo, político, económico, fiscal, judicial y securitario común yugoslavo (Sánchez Herráez, 2020) se genera una situación en la que parece que la convivencia entre las diferentes nacionalidades (en el presente capítulo se empleará este término o el de etnias de manera indistinta) resulta imposible y en la que las referencias sesgadas hacia las guerras superpuestas que azotaron el país en los años cuarenta pretenden polarizar a la nueva generación, para la que estos conflictos ya eran cosas del pasado.

Por tanto, además de generar la ruptura del espacio único, del Estado y de todos los pilares sobre los que se sustenta, los líderes nacionalistas emplearon la política del miedo (Djilas, 1993) y la instrumentalización de la cuestión identitaria por parte de las «nuevas» élites (Janjic, 1995), en muchos casos procedentes de la antigua nomenclatura del anterior gobierno, para lograr sus fines (Denitch, 1995). Además, en la mejor tradición balcánica, todos intentaban lograr apoyo exterior en un momento en el que había caído el muro de Berlín (1989) y Europa y el planeta se encaminaban hacia una reconfiguración geopolítica.

La guerra finalmente estalla en 1991. Yugoslavia empieza a disolverse y Bosnia, la más multiétnica de todas las repúblicas que conformaban la antaño orgullosa nación de naciones, se sume en una guerra bárbara y cruel.

La comunidad internacional interviene, proporcionando ingentes cantidades de ayuda, lo que incluye despliegues militares de paz e intentos de mediación y resolución del conflicto, tal y como sigue haciéndolo a fecha de hoy, más de treinta años después. Sin embargo, sea por la razón que sea, tanto por los exaltados diferendos locales como por los intereses de las potencias por poner un pie en ese espacio clave en el marco de la reconfiguración geopolítica global, el hecho es que todos los planes de paz presentados para la guerra de Bosnia planteaban la división del país en cantones (Gerbet, 2016), en espacios más reducidos sobre la base de la existencia de una mayoría étnica en los mismos, en una nueva «balcanización» del país surgido de las cenizas yugoslavas.

Finalmente, el acuerdo de paz de Dayton de 1995 (Osce, 1995) estableció una arquitectura de Bosnia como país basada en un estado central débil y estructurado en dos entidades autónomas, la Federación bosnio-croata y la República Srpska, con amplias competencias, y tres entidades constituyentes del país (bosnio musulmanes,

bosnio croatas y bosnio serbios), obviando a los demás grupos existentes, lo que aparentemente daba cabida a las peticiones de los diferentes líderes y creaba un marco adecuado de convivencia.

¿Sería esta vez posible romper con el proceso de fragmentación en Bosnia y en Europa?

Situación actual del conflicto: ¿una nueva «balcanización» de Bosnia?

Las tensiones intercomunitarias siguen presentes y activas en todos los Balcanes y, por supuesto, en Bosnia, que es la menos «étnicamente pura» de los países surgidos de la descomposición de Yugoslavia.

Un país, dos entidades, tres nacionalidades... ¿funciona?

Si bien los acuerdos de Dayton acabaron con la guerra en Bosnia, el país se ha mantenido en una tensión constante alimentada por los «viejos demonios» que los líderes nacionalistas capitalizan en su beneficio, lo que mantiene activas las disputas étnicas (Salvo y De Leon, 2018).

¿Un sistema de gobierno sencillo?

Estas tensiones se mantienen y reproducen en las instituciones oficiales de Bosnia-Herzegovina.

La república de Bosnia presenta un alto nivel de descentralización, donde los asuntos políticos se suelen enfrentar a un estancamiento, cuando no bloqueo, a cargo de los líderes nacionalistas de las comunidades croata, bosniaca y serbia, y donde la participación política de ciudadanos de otras comunidades es muy limitada. Continúa existiendo un grave problema de corrupción en el Gobierno y en la sociedad, por lo que, según la categorización de Freedom House (2023), es un país «parcialmente libre» que ocupa el puesto cincuenta y tres de un centenar analizado en el año 2023.

La pérdida de la visión común lleva a que el Estado sea contemplado más como una suerte de tarta de la que es necesario extraer, para uno y los suyos, la mayor porción posible, lo que hace olvidar el «sentido de Estado», el bien común. La categorización por

nacionalidades, la separación y percepción de «los unos y los otros» en lugar del «nosotros» suele tener este efecto (VV. AA, 2022)¹.

La presidencia se ostenta de manera rotatoria entre un grupo formado por tres miembros (un bosnio musulmán, un bosnio croata y un bosnio serbio) y cuenta, además, con un «alto representante» designado por la comunidad internacional con poderes teóricos sobre las autoridades locales para supervisar el funcionamiento del sistema. De hecho, aún hoy sigue existiendo una presencia militar internacional, si bien muy reducida, auspiciada por la Unión Europea (International Crisis Group, 2021).

Por ello, el sistema político de Bosnia se suele presentar como «uno de los sistemas más complicados del mundo» (Jackson, 2022) e incluso términos y conceptos como federación y federalismo resultan difíciles de aplicar y de explicar en el caso de Bosnia (Keil, 2013) ... ¿una federación dentro de una federación?

No obstante, pese a todo, puede que el sistema sea sostenible, ¿o no?

¿«Todos a una» con el sistema?

Reiteradamente, la República Srpska, la entidad serbia de Bosnia, amenaza con la secesión. En un proceso de amenazas y reclamaciones creciente, en octubre de 2022 el presidente de dicha entidad señaló (*Reuters*, 2021) que se retiraría de las Fuerzas Armadas, de la judicatura y del sistema fiscal, todos pilares básicos en cualquier Estado. Siguiendo en ese proceso de demandas imparables, y más ante la debilidad creciente del Estado bosnio y la atención internacional centrada en Ucrania, el 24 de abril de 2023 los partidos que gobiernan en la República Srpska han firmado una declaración en la que se señala la preeminencia de las entidades sobre el propio Estado —la preeminencia de la parte sobre el todo— y se rechaza, además, la autoridad del Tribunal Constitucional de Bosnia. La declaración incluye la petición para la creación de una unidad policial encargada de vigilar las fronteras internas de la entidad serbia de Bosnia, «poniendo claramente en peligro las instituciones estatales y la unidad nacional»(ONU, 2023). Poco después, el líder de dicha república no solo fue acusado de desobediencia por haber impedido la aplicación de las decisiones del alto representante, sino que ha anunciado

¹ El Líbano constituye un paradigma desde hace muchas décadas de esta situación y por ello, entre otras razones, pasó de ser «la Suiza de oriente» al país en bancarrota constante que es hoy.

la realización de un referéndum sobre el status de la entidad serbia donde ha incluido el explosivo mensaje de «estar dispuesto a hacer sacrificios para defender a la nación serbia» (*Courrier des Balkans*, 2023).

Los croatas de Bosnia, que viven mayoritariamente en la Federación bosnio-croata y, dentro de esta, concentrados en gran parte en la zona sur de la misma, exigen un distrito electoral propio para que el representante croata del Gobierno no pueda ser elegido por la mayoría de bosnio-musulmanes existentes en la federación y, por tanto, teóricamente, con poco apoyo puramente croata. Sin embargo, para los bosnios musulmanes esta petición representa, simplemente, un remedo y un conato de separatismo. Esto ha llevado a que los croatas apoyen muchas de las peticiones del serbiobosnio Dodik, que continuamente lanza amenazas secesionistas desde la República Srspska, lo que genera una crisis dual ya que no solo existe el desafío separatista bosnio serbio, sino que resulta muy complicado hacerle frente mientras los principales partidos bosnio-musulmán y bosnio-croata disputan por las elecciones y los procesos electorales (International Crisis Group, 2021).

Incluso se plantea la creación de una entidad croata, lo que haría desaparecer la Federación bosnio-croata, de modo que el país pasaría a estar constituido por tres entidades en lugar de por dos. La federación tiene mayoría de población bosnio-musulmana, lo que es empleado como argumento constante por los bosnio-croatas para señalar que se encuentran en desventaja y que la creación de una entidad croata aseguraría en mayor medida sus derechos, evitaría la manipulación y el bloqueo político, y minoraría una administración sobrecargada. Los que se oponen a esta medida señalan que se dividiría aún más el país con argumentos étnicos —en contra de lo señalado en la Constitución— y que, de esta manera, se animaría al secesionismo. Finalmente, constituye un simple retorno a la constante balcánica «¿por qué he de ser una minoría en tu Estado si tú puedes ser una minoría en el mío?».

El impacto real final para (toda) la población de Bosnia de esta compleja situación generada por las disputas interétnicas es que emigra o que intenta emigrar, especialmente a la Unión Europea, lo que genera un grave problema de descapitalización humana y de pérdida del talento. Como simple dato, en el año 2012 un 60 % de los jóvenes se encontraba sin empleo y la situación no ha mejorado mucho desde entonces (Mdgif, 2012).

Pese a que desde instancias internacionales se afirma y se reitera que la soberanía y la integridad territorial de Bosnia no son negociables (ONU, 2023), lo cierto es que la situación interna y las acciones externas de ciertas naciones discurren por otros derroteros, y más si todo parece que conduce a una nueva fragmentación.

Si todo se emplea para dividir...

La diferenciación constante hace difícil la generación de una identidad colectiva «bosnia», pues la división étnica se ha institucionalizado y se refuerza por los políticos que promueven identidades étnicas específicas para sus grupos e intereses respectivos.

De hecho, se afirma (Gunnarsson Popovic, 2020) que la fórmula de «un país, dos instituciones y tres entidades» no es una solución para el problema bosnio, y más cuando, ante la debilidad estatal, los líderes de las entidades emplean todos los recursos a su alcance, sean lícitos o no, para lograr sus fines.

Narrativa heroico-victimista

La retórica nacionalista que evoca los recuerdos de la guerra de Bosnia (1992-1995) domina las campañas electorales e impregna gran parte de la vida diaria. Lo hace en una doble vertiente: por un lado, mediante la victimización, adoptando el papel de grupo agraviado por todo lo acontecido y, por otro, glorificando a su vez a los que han actuado a favor de «su» bando, bien de manera lícita, bien cometiendo los crímenes más atroces (International Crisis Group, 2022).

Así, por ejemplo, ocurre con la masacre de Srebrenica, ciudad donde más de ocho mil personas fueron asesinadas en julio de 1995, en el único genocidio² reconocido como tal en los Balcanes y en Europa desde la Segunda Guerra Mundial. La instrumentalización de dicho drama humano por la polarización político-nacionalista existente en Bosnia y en los Balcanes hace difícil lograr que se cumpla la ley y que las víctimas puedan lograr «verdad, justicia y reparación» (FIDH, 2020).

² Un breve planteamiento puede leerse en *DW*, Corte Internacional: Srebrenica fue un acto genocida, 26 de febrero de 2007. Disponible en: <https://www.dw.com/es/corte-internacional-srebrenica-fue-acto-genocida/a-2365258>

En los complicados procesos judiciales seguidos tras el fin de la guerra, se señaló (ONU, 2007) que los promotores de dicha acción estaban protegidos y no habían sido convenientemente puestos a disposición de la justicia para su encausamiento. Sin embargo, finalmente se condenó tanto a Radovan Karadzic, el dirigente serbobosnio durante los años de la guerra, que fue enjuiciado y condenado a cuarenta años de prisión en el año 2016 (Amnistía Internacional, 2016), condena que fue elevada a cadena perpetua en el año 2019 (ONU, 2019), como a Ratko Mladic, antiguo jefe de las fuerzas serbobosnias y apodado «el carnicero de los Balcanes», que fue juzgado y condenado a cadena perpetua en el año 2017.

Pero la fuerza de los hechos probados no impide que Mladic sea considerado por parte de los serbios de Bosnia y de otras partes de Balcanes como «un gran patriota» (BBC, 2017), pese a que entre sus culpas se pueden destacar la de genocidio y traslado forzoso de población, entre otras. En un mural con su imagen pintado sobre una pared en Belgrado (Serbia) se puede leer «general, tu madre debería estar orgullosa», mural que está protegido por la policía local para evitar que sea borrado con el argumento de no estar defendiendo el mural, sino el orden y la paz pública (*Balkaninsight*, 2021).

Si bien el caso de Srebrenica es el más sangrante y si bien, aparentemente, debido a una cierta «satanización» de Serbia y los serbios en el conflicto de los Balcanes los criminales de guerra solo pertenecen a este grupo étnico, el hecho es que todos cuentan con criminales de guerra entre sus filas³ y los protegen a capa y espada. Tanto que normalmente solo son «localizados» bajo tremendas presiones de la comunidad internacional.

La situación es tal que en Bosnia es fácil oír frases del tipo: «yo no sé si verdaderamente sabéis en detalle cómo comenzó todo en los años noventa, pero fue como esto» (Moreno Guerrero, 2021).

Paradójicamente o no, ese ambiente enrarecido se mezcla con un sentimiento creciente de «yugonostalgia» (Sánchez Herráez, 2019), con el recuerdo de un gran país, de cuando se podía viajar por la región sin problemas, de cuando el nivel de vida era mejor y de cuando el país era relevante a escala regional e incluso global.

³ Basta traer a colación al bosnio croata Ante Gotovina, detenido en las Islas Canarias en el año 2005 (*El Mundo*, 2006) o al bosnio musulmán Sakib Mahmuljin, que se encontraba en Turquía. (*Europa Press*, 2023).

Pero las nuevas cicatrices creadas por la desaparición del antaño gran Estado balcánico no solo son las fronteras sobre el terreno (Sánchez Herráez, 2023), sino, y sobre todo, las cicatrices en el alma generadas por los males y tragedias causadas, que, instrumentalizadas por los líderes, llevan a las poblaciones a creer y seguir esas narrativas, que pueden llegar hasta el extremo de literalmente no entenderse.

De una lengua común a...

El reconocimiento del serbio, del croata y del bosnio como tres lenguas distintas — derivadas y esencialmente idénticas al serbocroata, la lengua empleada en Yugoslavia— llevó aparejado un costoso sistema «por triplicado» (Pisker, 2018) en la administración pública, en los medios de comunicación y en la enseñanza de Bosnia al contar el país con las tres nacionalidades y cada una exigir el empleo de su «idioma». Todo ello pese a que las diferencias no van más allá de algunos modismos y localismos o de que el serbio se puede escribir en caracteres cirílicos.

Si bien la comunicación entre las personas, de momento, no es un problema, sí lo es la instrumentalización realizada del idioma, pues, como se señala: «la política es exactamente la que creó un sistema en el que Bosnia-Herzegovina (BiH) tiene tres lenguas oficiales, a pesar de que cada lengua solo tiene diferencias menores, a veces fabricadas» (Pisker, 2018).

Pero no solo resulta costoso e ineficiente, sino que se emplea la argumentación del idioma «diferente» para, como señala la OSCE (Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa) al denominarlo de una manera muy patente «dos colegios bajo un mismo tejado» (Osce, 2018), segregar a los alumnos por nacionalidades en los colegios, donde incluso se imparten currículos algo diferentes para cada una de ellas (¡dentro del mismo país y entidad!), lo que genera un entorno hostil a los «otros». Esto no solo impide la reconciliación, sino que también constituye una amenaza a largo plazo para la estabilidad, la seguridad y la prosperidad económica⁴.

El «divide y vencerás» sigue siendo una herramienta clave que no solo la aprovechan los de dentro, sino también los de fuera.

⁴ *Ibidem*, p. 4.

Papel de los actores externos

A la luz de lo acontecido en Ucrania, la percepción de la fragilidad de la paz en Bosnia es vista de una manera mucho más patente y realista (Ruge, 2022). La debilidad estructural de la nación y la fragilidad de sus instituciones motivan que sea el campo de cultivo perfecto para que agentes foráneos puedan maniobrar y cumplir sus propósitos en la mejor tradición balcánica.

China: el dragón asienta el pie en Europa

La presencia de China en naciones de pequeño tamaño, como es el caso de Bosnia, pone de manifiesto el interés clave para Pekín de contribuir a establecer una fuerte presencia en Europa (Hasic, 2022). Conviene no olvidar que los Balcanes constituyen una de las puertas de acceso hacia el interior del continente. Las inversiones chinas se han acelerado en la última década, entre otros aspectos, por las nulas exigencias formuladas por China frente a las necesidades de reforma presentadas constantemente por la Unión Europea. La abolición del visado, que entró en vigor en 2018, ha incrementado sustancialmente los visitantes chinos en el país y ha reforzado el interés de los bosnios por conocer y acercarse a China.

Pekín emplea su poder blando, su capacidad de atracción, básicamente a través de tres grandes narrativas que proyecta sobre Bosnia: China es una civilización antigua, es un líder en los países en desarrollo y es un actor responsable para la comunidad internacional. La plasmación de esos mensajes, sobre todo instrumentalizando el mundo cultural, se realiza a través de los institutos Confucio, de programas de intercambio académico y de centros de pensamiento, y van calando positivamente en la percepción de la población de Bosnia (Stevic, 2022).

China es uno de los mayores importadores de materias primas procedentes de los Balcanes. De esa forma, no solo contribuye a alimentar la necesidad de Pekín de dichos materiales, sino que también incrementa la presencia a escala global de sus empresas, lo que a su vez aumenta su presencia y poder político, especialmente a través de las élites de determinados países que tradicionalmente han recibido de forma amigable a Pekín, como ocurre con Serbia en los Balcanes. Además, en el caso de Bosnia, los préstamos para infraestructuras y concesiones (Krstinovska, 2023: 5-6) constituyen uno

de los puntos fuertes de la acción china en el país. Por otra parte, esa presencia e inversiones crecientes hacen temer una potencial «trampa de la deuda» para Bosnia, pues Pekín posee el 14 % de la deuda de dicha nación. Asimismo, ese acercamiento a China puede suponer alejarse de las aspiraciones de acceder a la Unión Europea.

La presencia china en Bosnia se ve asociada en muchas ocasiones con situaciones negativas (Krstinovska, 2023: 6), donde el factor clave son las consecuencias de los propios aspectos internos del país, lo que incluye la debilidad sistémica en la política interna y en los sistemas de gobierno.

Sin embargo, además de los «recién llegados» a los Balcanes y Bosnia, lo que refleja su importancia como zona clave, también se produce el regreso de una potencia secular: Rusia.

Rusia: el afán por recuperar influencia

Tras un cierto o relativo repliegue de Moscú de esta zona del mundo al producirse la caída de la Unión Soviética, Rusia intenta recuperar de nuevo sus espacios de interés al compás del crecimiento de sus capacidades.

Uno de los objetivos principales de Rusia durante estas dos últimas décadas ha sido mantener a Bosnia dividida y desestructurada para evitar que pudiera desarrollar una política exterior propia e, incluso, que pudiera unirse a la Unión Europea o a la OTAN. Esa intención se ve facilitada por el gran poder concedido a los entes locales (Ruge, 2022), debido al sistema de reparto de poder en las altas instancias de la nación balcánica

Para mantener la desestructuración de Bosnia se emplean medios de comunicación locales para difundir narrativas favorables a Moscú, se entrena a una milicia paramilitar de serbobosnios, se adquieren participaciones en las empresas estratégicas, se apoya al abanico de movimientos y formaciones favorables a Moscú y hostiles con Occidente (Salvo y De Leon, 2018), e incluso se llega a apoyar a las formaciones nacionalistas croatas, enemigas acérrimas de Rusia, que pugnan por crear una entidad croata separada de la federación. Todo lo que sea menester en aras de desestabilizar el país.

Con carácter general, Rusia tiende a apoyar las peticiones de la entidad serbia de Bosnia y señala que se la acusa injustificadamente de ser la culpable de los males del país

mientras que se pasa por alto la disfuncionalidad del mismo y las provocaciones realizadas desde el gobierno central. Además, Moscú es muy crítico con el alto representante, ya que afirma que sus informes no son objetivos y que debería centrarse en mayor medida en fomentar el diálogo en Bosnia (Security Council Report, 2017).

Ahondando en esta cuestión, asegura que las actividades de ese «autoproclamado» alto representante son destructivas y que no realiza más que una simple injerencia en los asuntos internos de una nación, en la peor de las tradiciones coloniales (ONU, 2023).

Finalmente, las estrechas relaciones de la República Srpska con Rusia hacen que esta se oponga a la entrada de Bosnia en la OTAN frente al deseo favorable de Estados Unidos, pues si los Balcanes se han convertido en una zona en disputa, Bosnia constituye la palestra principal de la disputa entre Washington y Moscú, al menos hasta el estallido de la guerra en Ucrania (Sharifzoda, 2020).

La Unión Europea: tras tanto esfuerzo, ¿al final qué?

Las posturas respecto a la ampliación y la inclusión de Bosnia en la Unión Europea (al igual que respecto al resto de Balcanes occidentales) son dispares. Mientras que el presidente del Consejo Europeo señala que se debe fijar una fecha (2030) y dar un cronograma completo para evitar excusas en las demoras en la ampliación (Guerrero, 2023), dado que crece la disputa geopolítica y la creciente influencia de Rusia y China, el comisario europeo de Vecindad y Ampliación defiende que el ingreso en la UE no es una cuestión de fijar fechas y límites temporales, sino una cuestión de voluntad, de querer cumplir con los requisitos requeridos y a los que los países solicitantes y la propia Unión se comprometieron (Galvéz, 2023).

Por otra parte, los líderes europeos señalan que los Balcanes «no son un terreno de juego para actores no europeos (no miembros de la UE)», con Rusia en el punto de mira (Watson, 2022). Sin embargo, el hecho es que, ciertamente, los Balcanes en su conjunto y Bosnia en concreto se han convertido en un espacio de confrontación geopolítica, de influencia económica y de interferencia política (Parlamento Europeo, 2022).

La Unión Europea necesita a los Balcanes. De hecho, la amplia y creciente presencia de China en la península está generando reacciones para intentar reducirla. Así, por ejemplo, Alemania pretende que se exploten los recursos de litio existentes en Serbia y

en Bosnia para reducir su dependencia de este y otros minerales estratégicos de China (Ekapija, 2023).

La mayoría de los habitantes de Bosnia-Herzegovina —tres de cada cuatro— desean la integración en la Unión Europea (Zagreb, 2022). Este interés es mayor en la Federación bosnio-croata (más del 90 %) que en la República Srpska (54,5 %).

Se argumenta que la entrada en la Unión es un garante de una mayor paz y estabilidad política, además de que permitiría el libre movimiento de personas, bienes y capitales y el respeto por el imperio de la ley. Los que están en contra (16 %) presentan como razones la subida del coste de la vida, un mayor nivel de impuestos y la pérdida de la diversidad cultural, además de la preocupación por una excesiva centralización del poder.

Ciertamente, la situación es más «preocupante que nunca» y las ansias secesionistas de la entidad serbia podrían llevar a la destrucción de Bosnia (Stroobants, 2022). Llegado el caso, la visión de la UE es clara: «la Unión no puede tratar con una Bosnia dividida, los que trabajan para ello se equivocan de manera muy patente», señaló Joseph Borrell, alto representante de la Unión Europea (Watson, 2022).

El 15 de diciembre de 2022 Bosnia ha obtenido el status de país candidato a la UE (UE, 2022). No obstante, ha de cumplir con una serie de cuestiones prioritarias y seguir una hoja de ruta exhaustiva de reformas. Además, se insta (ONU, 2023) a todos los actores políticos bosnios a promover activamente la reconciliación, a renunciar a las acciones provocativas que dividen a la población y a poner fin a la glorificación de los criminales de guerra y a la negación del genocidio.

La duda es: ¿podrá revertirse el camino seguido hasta el momento?

Esta no es una cuestión baladí. Como colofón, y sin pretender poner sobre el tapete la «maldición balcánica», hay que señalar al respecto unas palabras pronunciadas hace ya casi un siglo, en el año 1926: «es, pues, esta cuestión (las disputas por el derecho a los territorios alegando lazos de raza y lengua) un semillero inagotable de reclamaciones y guerras que tampoco tienen la virtud de restablecer un equilibrio, que por lo inestable, amenaza constantemente con la ruina, no sólo de los Balcanes sino de Europa entera» (Gálvez, 1926).

Conclusiones

Bosnia es un país frágil y, como todo lo que es frágil, requiere una gran cantidad de energías y tiempo evitar su fractura, pues, si se rompe, volver a unir las partes resulta tremendamente complejo. Ni siquiera las partes de ese antaño objeto unido saldrían beneficiadas, ya que, por sí mismas, no son más que los fragmentos poco útiles de algo que, antes de la fractura, no solo servía, sino que proporcionaba un fin y posibilidades a todas ellas. Cuando comienza la fractura, nunca se sabe hasta dónde va a llegar, hasta cuándo va a seguir, ya que se realimenta a sí misma en una suerte de ordalía autodestructiva.

Pese a las narrativas de grandeza, en caso de fractura se pasa de ser algo y optar y tener expectativas de un mañana mejor a la absoluta irrelevancia y a una sola aspiración: sobrevivir. A veces, para ello, ante la vida real que resta tras la fractura, la mejor o casi la única opción es marcharse.

Cuando se pierde la visión de conjunto, cuando se olvida lo que une y se refuerza lo que separa, la fragilidad aumenta de forma extraordinaria a todos los niveles. Si siempre hay personas y potencias dispuestas a soplar en los rescoldos para convertirlos en incendios y que se acabe la casa común, lo que les proporcionaría pingues beneficios, más aún en momentos de reconfiguración geopolítica como el actual.

Perderán los de siempre, las poblaciones que, tras seguir cantos de sirenas, sufrirán en sus carnes la nueva situación. Pese al borrado de la historia y a la narrativa oficial, seguirán añorando, mientras quede el recuerdo, ese momento en el que juntos eran más fuertes y más ricos.

Esperar resultados distintos haciendo lo mismo es una de las definiciones de locura. Si la fragmentación no ha llevado a un vida mejor a los habitantes de esa compleja y maravillosa región, pensar que con una nueva división todo será mejor y que la estabilidad y la prosperidad constituirán la nota dominante sería, simplemente, obedecer las narrativas de los que sí obtendrán beneficios de dicha fractura: las «nuevas» élites y las potencias que pugnan por sus propios intereses.

No aprender de los errores de los demás, ni siquiera de los propios, parece una constante.

*Pedro Sánchez Herráez**
Coronel del Ejército de Tierra
Doctor en Paz y Seguridad Internacional
Analista del IEEEE

Anexo I: tabla de indicadores y cronología del conflicto

CRONOLOGÍA DEL CONFLICTO	
Bosnia: ¿crónica de una muerte anunciada?	
FECHA	ACONTECIMIENTO
Siglo XIX-principios XX	«Balcánización» de la península
1912	Liga Balcánica (Serbia, Montenegro, Grecia y Bulgaria)
1912-1913	Primera y segunda guerra Balcánica
1914-1918	Primera Guerra Mundial
1918	Nace el «Reino de los Serbios, Croatas y Eslovenos», la futura Yugoslavia
1939	Comienza la Segunda Guerra Mundial
1941	Alemania invade Yugoslavia. Guerras superpuestas en Yugoslavia
1945	Acaba la Segunda Guerra Mundial. Tito nuevo líder yugoslavo
1956	Yugoslavia es miembro fundador del movimiento de los países «no alineados»
1980	Muerte de Tito
1989	Cae el muro de Berlín

25 junio 1991	Croacia y Eslovenia se declaran independientes Estalla la guerra en ambas Comienza la desintegración de Yugoslavia
01/05 abril 1992	Bosnia declara su independencia reconocida internacionalmente Estalla guerra en Bosnia
1 noviembre 1993	Nace la Unión Europea
1995	Los Acuerdos de Dayton ponen fin a la guerra en Bosnia
Mayo 2018	Abolición de la necesidad de visado entre Bosnia y China
10 febrero 2022	El parlamento de la República Srpska vota crear un sistema justicia propio al margen Bosnia
19 febrero 2022	Nacionalistas bosnio-croatas amenazan con crear una entidad independiente si no cambia la ley electoral
24 febrero 2022	Comienza la guerra en Ucrania
16 marzo 2022	Embajador de Rusia en Bosnia señala que Moscú se reserva actuar en Bosnia si se une a OTAN
15 diciembre 2022	Bosnia obtiene el estatus de país candidato UE
24 abril 2023	El presidente de la República Srpska afirma que quiere separarse de Bosnia y unirse a Serbia

En las tablas adjuntas a continuación se muestran datos de 2023 salvo indicación contraria. *Fuente: CIA, The World factbook*

		Bosnia Herzegovina
Extensión (km²)		51 197
PIB en miles de millones de dólares		51 244 (est. 2021)
Estructura PIB	Agricultura	6,8 %
	Industria	28,9 %
	Servicios	64,3 % (est. 2017)
PIB per cápita (dólares)		15 700 (est. 2021)
Tasa de crecimiento PIB		7,55 % (est. 2021)
Exportaciones: en miles de millones de dólares		9 948 (est. 2021)
Importaciones: en miles de millones de dólares		12 726 (est. 2021)
Población		3 807 764 (est. 2023)
Estructura de edad	0-14	13,14 %
	15-64	69 %
	Más de 65	17,86 %
Tasa de crecimiento de la población		-0,23 %

<p>Grupos étnicos</p>	<p>Bosnio-musulmanes 50,1 %</p> <p>Bosnio-serbios 30,8 %</p> <p>Bosnio-croatas 15,4 %</p> <p>Otros 1 % (est. 2013)</p>
<p>Religiones</p>	<p>Musulmanes 50,7 %</p> <p>Ortodoxos 30,7 %</p> <p>Católicos 15,2 %</p> <p>Ateos 0,8 %</p> <p>Agnósticos 0,3 %</p> <p>Otros 1,2 %</p> <p>No contestan 1,1 % (est. 2013)</p>
<p>Lenguas</p>	<p>Bosnio (oficial) 52,9 %</p> <p>Serbio (oficial) 30,8 %</p> <p>Croata (oficial) 14,6 %</p> <p>Otros 1,6 %</p> <p>No contestan 0,2 %</p>

	(est. 2013)
Tasa de alfabetización de la población	98,1 % (2021)
Población bajo el umbral de la pobreza	16,9 % (est. 2015)
Gasto militar en % del PIB.	0,8 % (est. 2022)

18/2024

13 de marzo de 2024

Ignacio Fuente Cobo

Rusia, Turquía e Irán. El «Gran Juego» de las potencias revisionistas

Rusia, Turquía e Irán. El «Gran Juego» de las potencias revisionistas

Resumen:

Rusia, Turquía e Irán son Estados que tienen una visión geopolítica expansiva y entienden que la mejor forma de garantizar su estabilidad interna y el equilibrio regional es a través del control de los espacios geográficos que los rodean. Se trata de una concepción de la seguridad que hunde sus raíces en la historia y que se basa en la disconformidad con el reparto del poder en un orden internacional que consideran injusto y con el que no se sienten cómodos. Los tres son Estados soberanos, pero también mantienen entre sí un alto grado de dependencia derivado de la proximidad geográfica, la competición regional y la convergencia de intereses. El problema se presenta cuando los espacios, que cada uno de ellos considera, están dentro de su área de influencia coinciden con los de sus vecinos, lo que da lugar a diferentes comportamientos de competición o cooperación en el mar Negro, el Cáucaso o Asia central, así como en el norte de África u Oriente Medio. Los actuales conflictos en Ucrania y Palestina les habrían dado una oportunidad histórica de asociarse y adquirir un papel protagonista en el tablero de ajedrez del nuevo orden global, algo que hasta ahora se les había negado y que ahora tienen una buena oportunidad de conseguir.

Palabras clave:

Geopolítica, revisionistas, juego, oportunidades, enfrentamiento, cooperación, trampa.

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

Russia, Türkiye and Iran. The “Great Game” of the revisionist powers

Abstract:

Russia, Turkey and Iran are States that have an expansive geopolitical vision and understand that the best way to guarantee their internal stability and the regional balance is through control of the geographical spaces that surround them. It is a conception of security that has its roots in history and is based on disagreement with the distribution of power in an international order that they consider unfair and with which they do not feel comfortable. All three are sovereign States, but they also maintain a high degree of mutual dependence derived from geographical proximity, regional competition and convergence of interests. The problem arises when the spaces that each of them considers to be within their area of influence coincide with those of their neighbours, which gives rise to different attitudes of confrontation or cooperation in the Black Sea, the Caucasus or Central Asia, as well as in North Africa or the Middle East. The current conflicts in Ukraine and Palestine would have given them a historic opportunity to join forced and acquire a leading role on the chessboard of the new international order, something that until now had been denied to them and that they now have a good opportunity to achieve.

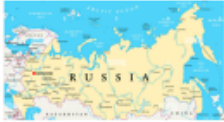


Keywords:

Geopolitics, revisionists, game, opportunities, confrontation, cooperation, trap.

Rusia, Turquía e Irán. El «Gran Juego» de las potencias revisionistas

Introducción

Hace años, el pensador norteamericano Robert Kaplan escribió un libro titulado *La venganza de la geografía*, en el que afirmaba que el poder de una nación y su estrategia de seguridad están ligados a la geografía, y que es el uso de la geografía el que sostiene la prosperidad y favorece la expansión de su influencia. Este sería el caso de Rusia, Turquía e Irán, tres Estados para quienes solo el control de los espacios geográficos naturales que los rodean garantiza la estabilidad interna y el equilibrio regional. El problema se presenta cuando los espacios que cada uno de ellos considera que están dentro de su área de influencia coinciden con los de sus

	Extensión	Población	Tasa de Fertilidad	PIB	FFAA
	17.080.000 Km2	144 millones	1.6 hijos/mujer	5.3 billones \$ (5º)	830.000
	783.000 Km2	85 millones	1.96 hijos/mujer	3.3 billones \$ (11º)	425.000
	1.648.000km2	89 millones	1.94 hijos/mujer	1.6 billones \$ (21º)	575.000

Fuente: Elaboración propia

Rusia, Turquía e Irán son tres Estados cuyo comportamiento en el orden internacional se ajusta bastante bien a una concepción esencialmente realista de las relaciones entre potencias con aspiraciones geopolíticas. Los tres son Estados soberanos, pero también mantienen entre sí un alto grado de dependencia derivado de la proximidad geográfica, la competición regional y la convergencia de intereses.

La soberanía la entienden como la capacidad que tiene cada uno de ellos para hacer frente a sus propios problemas de seguridad en función de su poder nacional medido en términos de tamaño, demografía, riqueza y poder militar. Su comportamiento viene así

definido desde la perspectiva del interés nacional; es decir, en función de la cantidad de poder que cada uno de ellos tiene respecto a otras potencias tanto a nivel regional como global. Cuanto más tengan de estos factores, más poderosas son.

De esta manera, la diferente actitud de enfrentamiento o cooperación que asumen en los escenarios geográficos del mar Negro, el Cáucaso o Asia central, pero también en el norte de África u Oriente Medio responde a una concepción de la seguridad que hunde sus raíces en la historia y que se basa en la disconformidad con la distribución de poder en un orden internacional que consideran injusto y en el que no se sienten cómodos.

En cada momento, o circunstancia histórica, cada uno ha buscado incrementar su poder nacional normalmente imponiéndose a sus vecinos, también, si ello no es posible, cooperando con ellos. Sus políticas nacionales son esencialmente geopolíticas y se basan en el principio de que el único nivel «adecuado» de seguridad consiste en ser dominantes en los espacios geográficos en los que compiten o, si ello no es posible, formar alianzas de circunstancias para evitar que cualquiera de los otros lo sea.

Esto no quiere decir que el enfrentamiento sea el estado natural permanente entre ellas, ni que la competición se limite exclusivamente a los espacios geográficos colindantes, o al terreno militar, pero sí que cada una define pragmáticamente la estrategia que mejor sirve a sus intereses, con frecuencia a costa de las otras. De esta manera, Rusia, Turquía, e Irán pueden decidir la conveniencia de usar, o no, la fuerza y el mejor momento para hacerlo en función de la importancia que dan a sus intereses nacionales en cada escenario geográfico. Ello hace que la confrontación haya sido una constante de su historia, y también que la guerra entre ellas pueda surgir en cualquier momento.

No obstante, como Estados pragmáticos, su política esta movida por el interés nacional más que por la ideología, por lo que son capaces de aliarse entre sí siempre que entiendan que el coste de oportunidad que ello supone es aceptable y hacerlo tanto con carácter temporal como geográfico.

Aspectos comunes de Rusia, Turquía e Irán

Cuando analizamos estas tres potencias y las comparamos en términos geopolíticos, Rusia resulta más poderosa. Su extensión geográfica es diez veces la de Irán y veinte la de Turquía. Su población de ciento cuarenta millones de habitantes es muy superior a la

de los otros dos países, que solo alcanza los 85 millones cada una. También en términos económicos Rusia es más rica que los otros dos países, con un producto interior bruto en términos de poder adquisitivo tres veces superior al de Irán, y vez y media el de Turquía. Si nos referimos a los aspectos militares, y descontamos el desgaste producido por la guerra en Ucrania, las fuerzas armadas rusas equivalen en términos cuantitativos a la combinación de las de Turquía e Irán. También la industria militar rusa es mucho más potente que la de los otros países, aunque la de Turquía está creciendo fuertemente en los últimos años y tiene algunas áreas de especialización donde son punteros tecnológicamente, como sería el caso de los drones.

Es decir, en términos puramente cuantitativos, Rusia tiene algunas de las características de una gran potencia, si bien su participación en la guerra de Ucrania, la debilidad de su demografía y su incapacidad de acceder al dominio de las tecnologías más avanzadas hacen que también se la pueda definir como una potencia en declive, a medida que su poder militar y económico se resiente y se va alejando de las grandes potencias dominantes globales que son los EE. UU. y China.

Por el contrario, la no participación en la guerra en Ucrania de Turquía e Irán, su mejor demografía y un mayor crecimiento económico en los últimos años, a pesar de la crisis actual en Turquía y las sanciones a Irán, ha hecho que el peso geopolítico en términos absolutos de ambas se acreciente y disminuya su diferencia en términos relativos con Rusia. Esta mayor nivelación de las tres potencias tiene un reflejo natural en las relaciones de poder entre las mismas.

Si hacemos un análisis en términos geopolíticos e intentamos identificar algunos de los rasgos comunes que caracterizan a estas tres potencias podríamos destacar los siguientes. En primer lugar, las tres tienen una visión mesiánica de sí mismas y creen que están llamadas a jugar un papel fundamental en el devenir de la historia.

En segundo lugar, se trata de tres potencias revisionistas que se consideran víctimas del orden liberal y, por tanto, lo cuestionan. Desde posiciones distintas, piensan que tal como está concebido, les perjudica. Alguna directamente lo rechaza, como sería el caso de Irán, al entender que se trata de un orden dictado por Occidente del que se le ha excluido, hasta el punto de verse relegada al estatuto de «paria».

Otras como Rusia buscan crear, en conjunción con China, un orden alternativo en el que el poder internacional esté mejor repartido y en el que los Estados Unidos ya no sean la

potencia dominante. Finalmente, Turquía no cuestiona abiertamente el orden liberal; más bien piensa que, en la actual situación de incertidumbre, puede beneficiarse del mismo aprovechando las oportunidades que le ofrece la competición entre las grandes potencias.

En tercer lugar, los tres Estados tienen un fuerte componente ideológico en su comportamiento internacional y están dirigidos por líderes autoritarios. También los tres tienen ambiciones expansionistas. Estas son bien de carácter geopolítico buscando extender su influencia en las regiones periféricas —lo que Rusia denomina su «extranjero próximo»—, bien de carácter ideológico como sería el caso de Irán, que trata de extender la influencia del fundamentalismo islámico de corte chiita en Oriente Medio y Asia central, o bien una combinación de ambas como sería el caso de Turquía con una deriva cada vez más islamista, pero también con ambiciones geopolíticas en áreas vecinas que un día pertenecieron al Imperio otomano y considera que siguen estando dentro de su esfera de influencia.

En cuarto lugar, las tres potencias están dispuestas a emplear la fuerza para avanzar en sus intereses bien de manera directa, bien a través de actores delegados —los llamados proxis—, o bien utilizando con carácter oportunista estrategias híbridas, como sería el caso de Rusia con el empleo de la compañía Wagner en Siria, Libia o el Sahel, o Turquía utilizando a Azerbaiyán como actor delegado frente a Armenia, en su intento de imponerse en el Cáucaso.

Finalmente, las tres son potencias pragmáticas, capaces llegar a acuerdos con potencias antagonistas y de aliarse entre ellas en determinados escenarios y, al mismo tiempo, competir en otros.

La influencia de la geopolítica en las relaciones entre Rusia, Turquía e Irán

Si bien las tres potencias tienen modelos geopolíticos con numerosos rasgos en común, cada una de ellas presenta características propias que la diferencian de las otras. Rusia siempre ha tenido una vocación imperial y siempre se ha considerado una de las naciones elegidas por la providencia para llevar a cabo un proyecto mesiánico: el de servir de intermediario entre Oriente y Occidente, convirtiéndose al mismo tiempo en garante de los derechos de los pueblos eslavos.

Su historia se ha caracterizado tradicionalmente, por una política expansionista basada en la utilización de la fuerza para conquistar los inmensos espacios que se extienden desde Europa occidental hasta el Pacífico. Durante siglos la expansión se ha dirigido hacia el sur hasta llegar a las montañas del Cáucaso y las cordilleras de Asia central; hacia el este hasta alcanzar el océano Pacífico y hacia el norte hasta encontrarse con las aguas heladas del océano Ártico. Sin embargo, la expansión rusa hacia el oeste ha tenido el inconveniente de la falta de obstáculos naturales que le sirvan de frontera natural y de chocar con potencias europeas que históricamente han sido poderosas. La concepción geopolítica rusa en esta región se ha basado en apoyarse en la creación de zonas de amortiguamiento, los llamados «estados tapón», que impidieran la confrontación directa con unos Estados centroeuropeos siempre recelosos del expansionismo ruso.

La geopolítica rusa desde sus orígenes como Estado responde, por tanto, a la búsqueda de fronteras seguras. Pero esta expansión no ha sido pacífica, sino profundamente agresiva¹. Desde los tiempos de Pedro *el Grande* auténtico artífice de la nación rusa, los dirigentes rusos han proclamado reiteradamente la necesidad de usar la fuerza en el interés de la prosperidad y la grandeza de Rusia, aunque ello supusiese mantener a la nación en un estado perpetuo de guerra.

En este sentido, la visión del Estado ruso ha sido fundamentalmente geopolítica, utilizando en su beneficio las ventajas que le confieren su geografía —con abundancia de ríos caudalosos que transcurren dirección norte sur y sur norte y que favorecen la penetración—, y las características de su áspero clima, que le ha protegido en momentos críticos de las invasiones europeas. También la estepa euroasiática ha sido una vía de comunicación natural y de expansión hacia y desde la Siberia oriental y el océano Pacífico.

Esta actitud rusa obedece a un comportamiento geopolítico que los teóricos realistas como John Mearsheimer consideran el normal de las grandes potencias: primero se expanden regionalmente y luego lo hacen con carácter global y al hacerlo se enfrentan con otras potencias hasta entonces dominantes². El apogeo de la expansión Rusia tuvo lugar

¹ OHANYAN, Anna. «Why Russia starts so many conflicts on its own borders», *The Washington Post*. September 12, 2018.

² MEARSHEIMER, John J. «The Inevitable Rivalry: America, China, and the Tragedy of Great-Power Politics», *Foreign Affairs*, tomo 100, n.º 6. New York, Nov/Dec 2021, pp. 48-58.

durante la Guerra Fría y su final, con la mengua geográfica consiguiente, supuso un profundo trauma para un Estado ruso que siempre se había considerado una potencia global.

Por tanto, su geopolítica contemporánea ha ido dirigida a la reconstitución en la medida de lo posible de los espacios perdidos. La Unión Euroasiática, que Rusia va a impulsar a partir de la segunda década de este siglo responde a este propósito regenerativo en el que se combinan países centroasiáticos, históricamente pertenecientes al mundo túrquico y, en menor medida, iranio, como es el caso de Kazajistán, o Kirguistán, con otros europeos como Bielorrusia. En este experimento político, Ucrania juega un papel determinante para evitar un excesivo desplazamiento del centro de gravedad ruso hacia Asia. Otro tanto ocurre con el Cáucaso, que Rusia entiende pertenece a su extranjero próximo y, por tanto, se encuentra dentro de su zona de influencia.

El problema de un diseño tan ambicioso es que Rusia no tiene el suficiente peso geopolítico para acometer la recomposición de su espacio de influencia sin chocar con sus vecinos Turquía e Irán, por lo que sus ambiciones geopolíticas superan a sus propias posibilidades de éxito. Un PIB discreto en comparación con otras grandes potencias y una población en franco declive demográfico, hacen que solo su capacidad militar y nuclear, y sus recursos naturales, principalmente energéticos, le permitan mantener sus aspiraciones de potencia global, una condición que vendrá determinada por el resultado de la guerra en Ucrania.

El comportamiento expansionista de Rusia le ha llevado históricamente a la confrontación con Turquía e Irán, potencias vecinas, creando un estado de conflicto casi permanente, en el que Rusia tradicionalmente se ha impuesto. Sin embargo, hoy en día, la situación ha cambiado. La guerra en Ucrania permite a Turquía e Irán, que también tienen intereses en las mismas áreas fronterizas, aprovechar la actual situación de una mayor debilidad rusa, para avanzar sus posiciones en regiones que tradicionalmente han estado bajo influencia rusa.

En este sentido, el comportamiento geopolítico de Turquía e Irán obedece a lo que podríamos llamar «el despertar de las potencias medias»³. En el caso de Turquía, su posición a caballo entre Asia, África y Europa le permite influir fuertemente en el

³ «The new world order and the rise of the middle powers», *Financial Times*. February 28, 2022.

Cáucaso, Asia Central, los Balcanes, y Oriente Medio y aprovechar las oportunidades que proporciona la situación de desorden del sistema internacional para convertirse en una potencia regional dominante, capaz de competir en términos equilibrados con Rusia y ventajosos con Irán.

En los últimos años, Turquía ha venido desarrollando una política inteligente de expansión —que la guerra en Ucrania ha acentuado⁴—, basada en la explotación de conflictos y la generación de tensiones, así como en el aprovechamiento de los vacíos de poder producidos por la retirada de otras potencias como Rusia, Estados Unidos, o Francia, de determinadas áreas geográficas.

Para ello ha utilizado instrumentos de poder cuestionables pero exitosos, como sería el empleo de un doble juego en la OTAN para un escenario como Ucrania, donde su papel es cuando menos controvertido. Dentro de este concepto estaría igualmente, la utilización con fines geopolíticos de su «poder blando» —como ocurriría con su intermediación en el acuerdo para la exportación del grano de Ucrania a través del mar Negro—, la alianza con Rusia en determinados momentos en el escenario de Siria, o la utilización de Estados delegados como Azerbaiyán para avanzar sus intereses en el Cáucaso.



Fuente: Elaboración propia

⁴ KHAN, Leena. «Erdoğan's opportunism in the wake of the Russia-Ukraine war», *Middle East Institute*. July 6, 2022.

La geopolítica tradicional turca diseñada en la época de Kemal Atatürk, basada en el principio de «paz en Turquía, paz en el mundo»⁵, ha sido sustituida por un cierto neoimperialismo, cuya finalidad última sería la reconstrucción en los mayores términos geográficos posibles del antiguo Imperio otomano.

Ello ha supuesto un vuelco en la política exterior del partido AKP del presidente Erdogan, la cual se basaba a principios de siglo en el principio «cero problemas con los vecinos», con la que Ankara pretendía ampliar la influencia de Turquía construyendo vínculos comerciales, fomentando la democracia y enfatizando su identidad islámica⁶. Sin embargo, desde la década de 2000, esta política se ha vuelto más autoritaria en lo interior y más asertiva internacionalmente. Ahora Turquía considera, en expresión del que fuera ministro asuntos exteriores Ahmet Davutoğlu⁷, que posee una «profundidad estratégica» como país de Oriente Medio, los Balcanes, el Cáucaso, Asia Central, el Caspio, el Mediterráneo, el Golfo y el Mar Negro, lo que le permite implementar una política exterior multidireccional y reclamar un papel central en la política global.

La doctrina de profundidad estratégica, convertida en la guía de actuación de la política exterior del AKP, contempla una Turquía que puede ejercer simultáneamente influencia en todas estas regiones y reclamar un papel estratégico global. Turquía debe desarrollar una política proactiva acorde con su profundidad histórica y geográfica, amplificada por su legado otomano. Esta doctrina desarrollada en toda su amplitud coloca a Turquía en rumbo de colisión con sus vecinos ruso e iraní.

Igualmente, su estrategia conocida como «de la Patria Azul»⁸ iría encaminada a expandir la influencia turca en la región y la finalidad última sería que Turquía domine el Mediterráneo y recupere el poder comercial y marítimo que una vez tuvieron los otomanos. Esta estrategia expansionista representa, además de una visión ampliada de las fronteras marítimas de Turquía en el Mediterráneo, un intento de reposicionar al país como potencia marítima. En este sentido, y según la narrativa de sus creadores, los intereses geopolíticos turcos estarían esencialmente llevados por motivaciones geopolíticas y en su núcleo residiría el descontento turco con Occidente.

⁵ MURAT SEYREK, Demir. «Was Turkey's Atatürk an authoritarian leader or a visionary European?», *Euronews*. November 10, 2023.

⁶ DAVUTOGLU, Ahmet. «Turkey's Zero-Problems», *Foreign Policy*. 20 de mayo de 2010.

⁷ MURINSON, Alexander. «The Strategic Depth Doctrine of Turkish Foreign Policy», *Middle Eastern Studies*. 2010.

⁸ DENIZEAU, Aurélien. «Mavi Vatan, la «Patrie bleue»: Origines, influence et limites d'une doctrine ambitieuse pour la Turquie», *Etudes de l'Ifri*. Avril 2021.



Fuente: Elaboración propia

Por otra parte, Turquía cuenta con un activo geográfico de gran importancia geopolítica como son los estrechos del Bósforo y los Dardanelos, unas vías marítimas vitales que conectan los mares Negro y Egeo y a través de las cuales pasan cientos de millones de toneladas de carga cada año. Su control le fue otorgado por la Convención de Montreux de 1936 y la guerra entre Rusia y Ucrania ha aumentado extraordinariamente su valor estratégico.

Pero las ambiciones turcas no acaban allí. El presidente Erdoğan pretende proyectar aún más el poder de Turquía, especialmente en Medio Oriente, donde la reducción de la presencia estadounidense y la debilidad rusa han dejado un vacío que Ankara espera llenar. Ello supone un cambio asertivo en la política exterior turca dirigido a ampliar su huella militar y diplomática.

Turquía ha lanzado en los últimos años intervenciones militares en países como Irak, Libia y Siria; suministrado drones a socios como Etiopía y Ucrania; construido escuelas islámicas en el extranjero y utilizado a Azerbaiyán como «un actor delegado» en su disputa con Armenia sobre la región de Nagorno-Karabaj⁹.

⁹ CHAMPION, Marc and HALPIN, Tony. «What's Nagorno-Karabakh and Why Do Azerbaijan and Armenia Fight Over It?», *Bloomberg*. September 20, 2023.

En lo que respecta a Irán, su geopolítica está condicionada por la historia que es el elemento fundamental para entender su relación con el resto del mundo. Irán nunca ha aceptado convertirse en un Estado clientelar de nadie, ni estar dominado por potencias extranjeras. Incluso durante la época del Sha de Persia, Irán procuró mantener su soberanía y convertirse en un verdadero socio —no un cliente— de Estados Unidos. En ese sentido, la revolución de 1979 y las cuatro décadas de agravios contra Estados Unidos que siguieron son los motores que impulsan la visión del mundo de Irán, un país que considera a Occidente como irremediabilmente imperialista y como un elemento a batir¹⁰, por encima de cualquier discrepancia que pueda tener con sus vecinos ruso y turco.

A pesar de los intentos de la República Islámica de distanciarse del pasado preislámico del país y del Irán del sha Reza Pahlavi, la República Islámica continúa una tradición profundamente arraigada e históricamente condicionada por la voluntad de independencia estratégica iraní, que es la que impulsa su comportamiento internacional. Tres factores de esta tradición son particularmente importantes para entender la relación de Irán con sus vecinos Rusia y Turquía, así como con el resto del mundo: Irán siempre resistió ferozmente la dominación extranjera; Irán a menudo buscó un aliado benevolente fuera de la región para apoyar su soberanía; e Irán siempre ha deseado ser visto como una potencia seria que merece el respeto de sus vecinos.

La guerra de Ucrania ha sido, en este sentido, una excelente oportunidad para devolver al régimen de los ayatolás a la escena internacional como jugador geopolítico importante en Oriente Medio y, en menor medida, en Asia central. Irán ha sabido aprovechar muy bien sus cartas recomponiendo sus relaciones con Rusia, China e, incluso, con Arabia saudí su competidor geopolítico y religioso en el mundo musulmán, con quien llegó a un acuerdo propiciado por China y «fríamente calculado»¹¹ para el establecimiento de relaciones diplomáticas.

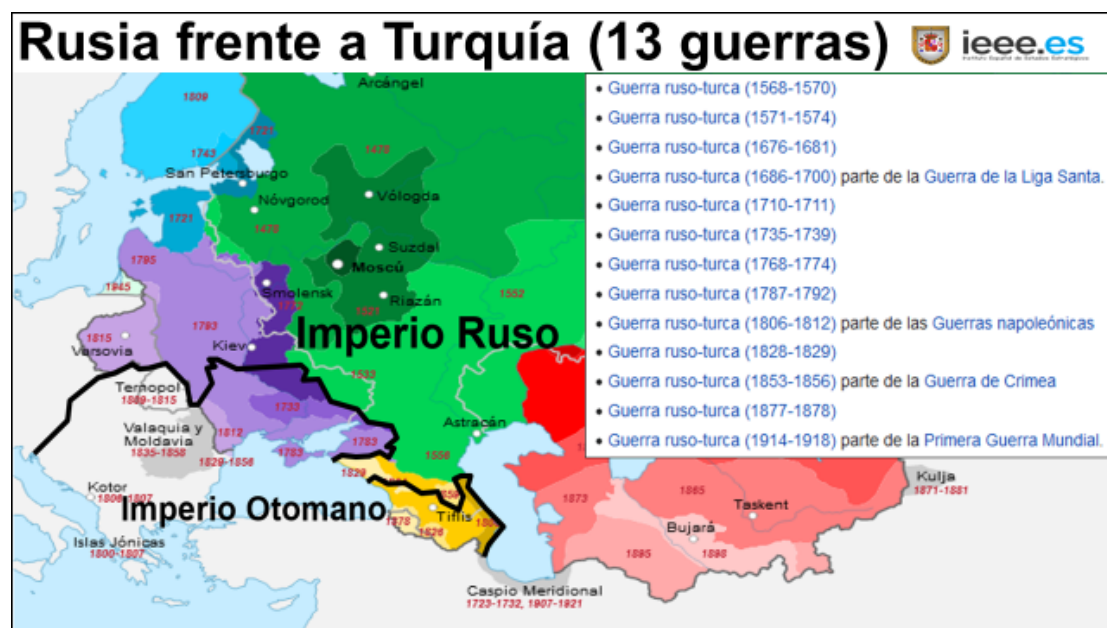
Rusia y Turquía. Entre la competencia y la cooperación

Las relaciones entre Rusia y Turquía han sido tradicionalmente competitivas llegando en numerosas ocasiones a la confrontación. La expansión de Rusia hacia el mar Negro se

¹⁰ KARBALAEI, Ali. «The decline of U.S. imperialism», *Tehran Times*. April 16, 2023.

¹¹ CAFIERO, Giorgio. «Iranian-Saudi deal: They didn't do it for love», *Responsible Statecraft*. September 08, 2023.

hizo a costa de Turquía con la que ha mantenido trece guerras, desde mediados del siglo XVI hasta principios del siglo XX. No es de extrañar que durante el periodo de la Guerra Fría, las relaciones entre ambas potencias fueran de abierta hostilidad, si bien Rusia, más poderosa militarmente, se encontraba en una posición dominante en las regiones limítrofes en el mar Negro, los Balcanes, el Cáucaso y Asia central donde sus intereses convergían con los turcos.



Fuente: Elaboración propia

Desde el fin de la Guerra Fría, las relaciones entre Turquía y Rusia han oscilado desde la competencia geopolítica hacia una cooperación interesada que ha permitido que, a pesar de los desacuerdos, ambas potencias hayan seguido estrategias paralelas de cooperación que les ha proporcionado beneficios mutuos. Este sería el caso de la central nuclear de Akkuyu, una construcción faraónica financiada por una empresa rusa en suelo turco, que se inauguró en 2023 en plena invasión de Ucrania y que está previsto que en 2026 proporcione el 10 % del consumo eléctrico de toda Turquía¹².

Otro ejemplo destacado de esta política cooperativa serían los acuerdos para la adquisición por parte de Turquía del sistema de defensa antimisiles S-400. Esta compra

¹² BURGE, Joanne. «IAEA Chief Highlights Sustainable Energy as First Nuclear Fuel Arrives in Türkiye», IAEA. April 28, 2023.

coincide con la voluntad turca de lograr una mayor autonomía estratégica frente a Occidente en la industria aeroespacial y de defensa a través de la diversificación en la adquisición de sus sistemas de armas¹³, al tiempo que satisface sus necesidades de seguridad.

No obstante, no parece ser del interés de Ankara desarrollar excesivamente sus relaciones con Rusia, para evitar una dependencia incómoda. En la guerra Rusia-Ucrania, Turquía ha buscado un difícil equilibrio entre ambos países, sin mostrar demasiados escrúpulos en «mantener un pie en cada campo»¹⁴ y gestionar en su beneficio el desgaste de Rusia. Turquía ha suministrado material militar crítico para la defensa ucraniana, como son los temibles drones de combate Bayraktar Tb2, apoyado la votación en la Asamblea General de la ONU que condenaba la invasión rusa, prohibido el paso de todos los buques de guerra por los estrechos turcos y bloqueado su espacio aéreo a los aviones rusos con destino a Siria.

Pero también, en sentido contrario, Turquía se ha opuesto a las sanciones occidentales a Rusia debido a sus propias necesidades energéticas y ha mantenido abiertas las puertas al turismo ruso. Esta posición ambivalente le ha permitido posicionarse como mediador en el conflicto y utilizar su poder blando para ayudar a negociar un acuerdo para suministrar cereales ucranianos a los mercados globales¹⁵.

Esta relación ambivalente entre Rusia y Turquía tiene una dimensión estratégica adicional en las regiones periféricas, donde la cambiante situación en el mar Negro, el Mediterráneo oriental y el Medio Oriente, ha obligado a ambos países a asumir nuevas posiciones geopolíticas. Rusia ha seguido una política de seguridad en sus fronteras, buscando el control de las áreas situadas en su extranjero próximo, pero manteniendo los costos y los riesgos en un nivel manejable. Su política asertiva ha venido acompañada de una estrategia de «amistad» asimétrica que ha permitido a Rusia, por medio de unas mayores relaciones de interdependencia, evitar el surgimiento de un bloque de Estados vecinos liderados por Turquía, en su contra.

Por su parte, Turquía se presenta como una potencia revisionista que está sabiendo aprovechar muy bien las oportunidades que le proporciona el actual desconcierto del

¹³ SÁNCHEZ TAPIA, Felipe. «Turquía, entre el S-400 y la pared», *IEEE*. 23 Febrero 2022.

¹⁴ EDWARDS, Maxim. «Erdogan Is a Key Player in Ukraine—on Both Sides», *Foreign Policy*. May 22, 2023.

¹⁵ GABER, Yevgeniya. «Grain drain: Why Turkey can't afford to ignore Russian grain smuggling from Ukraine», *Atlantic Council*. July 25, 2022.

orden internacional para equilibrar sus asimetrías en las relaciones bilaterales con Rusia y lograr una mayor independencia en los asuntos internacionales. Ello se ha traducido en un mayor afán intervencionista en las regiones que pertenecieron al antiguo Imperio otomano y que Turquía entiende que siguen formando parte de su esfera de influencia¹⁶.

El resultado es que Rusia y Turquía pueden llegar a acuerdos en el mar negro para la exportación de granos y, al mismo tiempo, ser rivales geopolíticos en regiones vecinas. El Mediterráneo oriental, la región del mar Negro y el Cáucaso meridional son las zonas donde los intereses rusos y turcos más intensamente convergen y compiten. Siria sería el campo de pruebas por antonomasia de esta competición, con los dos países respaldando a bandos opuestos. Rusia apoya al gobierno del presidente Assad, mientras que Turquía ha ocupado una franja fronteriza del norte del país, a lo que se opone el gobierno de Damasco.



Fuente: Elaboración propia

Ello no ha impedido que ambos Estados hayan sido capaces, junto con Irán, de ponerse de acuerdo en el proceso de paz lanzado en Astaná en enero de 2017 para poner fin a

¹⁶ AKYOL, Mustafa. «From Ataturk to Erdogan: Turks rewrite history», *Al Monitor*. November 20, 2014.

la guerra en Siria, siendo el apoyo a la integridad territorial de Siria el terreno común para el consenso. Sin embargo, las preocupaciones de seguridad de Turquía, que se han traducido en la ocupación de una amplia zona fronteriza en el norte han impedido transformar este limitado espacio de acuerdo en una gestión efectiva de la seguridad colectiva en la totalidad del país. A pesar de esta dificultad, los diálogos de Astaná no se han abandonado y siguen siendo fundamentales para gestionar la inestable situación en Siria.

En cualquier caso, el gobierno turco es consciente de los riesgos de unas relaciones polarizadas con Rusia, en un contexto en el que la cuestión kurda y la división entre islamistas y laicos plantean importantes obstáculos para la realización del potencial estratégico de Turquía y suponen un serio inconveniente para sus aspiraciones de convertirse en la potencia regional dominante.

Otro tanto ocurre en Libia, donde ambas potencias apoyan a contendientes opuestos; Rusia apoya al general Khalifa Haftar y a la Cámara de Representantes de Tobruk que domina la región oriental de la Cirenaica, mientras Turquía lo hace con el gobierno de unidad nacional del presidente Dbeibah que controla la Tripolitania, incluyendo la capital Trípoli.

Al mismo tiempo, Turquía muestra una creciente inclinación geopolítica eurasiática orientada hacia las repúblicas en Asia Central y en el Cáucaso (Azerbaiyán) con las que Turquía tiene una afinidad histórica, étnica y lingüística y que, sin embargo, han formado parte hasta fechas recientes de la zona de influencia rusa.

La victoria de Azerbaiyán en la reciente guerra de Nagorno-Karabaj de 2023, en gran medida gracias al apoyo de Turquía, hubiera sido impensable antes de la guerra de Ucrania, dado que Rusia nunca hubiera consentido una penetración turca tan agresiva en un territorio que siempre ha considerado bajo su influencia y donde, hasta la guerra de Ucrania, se había mostrado ferozmente hostil ante cualquier intento de penetración de potencias vecinas.

La pasividad rusa estaría favoreciendo las intenciones turcas de buscar un papel más importante en el Cáucaso y Asia Central, estableciendo relaciones más estrechas con los Estados formados por pueblos túrquicos, sobre lo que Ankara tiene cierta ascendencia consecuencia de unos orígenes comunes.

Igualmente, Turquía podría desempeñar un papel más relevante en Afganistán después de la retirada de Estados Unidos¹⁷, donde buscaría ocupar el hueco dejado por estos. Por lo tanto, la recreación de un espacio túrquico controlado por Ankara puede ser uno de los motores intelectuales, ideológicos y geopolíticos de su acción exterior en los próximos años.

De ser así, se pondría en primer plano la naturaleza competitiva, si no conflictiva, de las relaciones turco-rusas. Al final, una gran parte del mundo turco también forma parte del espacio postsoviético. Es probable que el giro de Turquía hacia Eurasia, si se implementa geopolíticamente, la colocaría en rumbo de colisión con Rusia, con repercusiones que se sentirían en diferentes regiones, con distintos formatos y distintos grados de intensidad.

No obstante, ni Rusia ni Turquía tienen interés en que la competición alcance niveles peligrosos, por lo que ambos países han desarrollado un sistema de control de daños basado en el diálogo de alto nivel, el aislamiento de las cuestiones conflictivas y el mantenimiento de la cooperación, especialmente en Siria y Libia, donde Ankara y Moscú tienen enfoques diferentes¹⁸.

Se trata de mantener abiertos los canales de comunicación para que las ambiciosas políticas expansionistas de Turquía en detrimento de Rusia resulten gestionables por ambos Estados y no escalen peligrosamente. En cualquier caso, como rival geopolítico, Turquía aprovechará cualquier debilidad de Rusia para avanzar sus intereses en aquellos escenarios en los que compiten.

Rusia e Irán. Una percepción común de la amenaza

En lo que respecta a las relaciones entre Rusia y la República Islámica de Irán, se trata de dos países que han sido históricamente antagonistas y cuya compleja relación ha convertido la guerra de Ucrania, en una asociación de conveniencia¹⁹. Si el presidente Vladimir Putin ha resucitado las ambiciones imperiales de Rusia, Irán aparece como un

¹⁷ LEVENT, Kemal. «Turkey's role in Afghanistan: a major risk», *Al Jazeera Centre for Strategic Studies*. August 26, 2021.

¹⁸ CHAMPION, Marc. «Erdogan's Putin Meeting Was More about Damage Control than Grain», *The Washington Post*. September 5, 2023.

¹⁹ GERANMAYEH, Ellie and GRAJEWSKI, Nicole. «Alone together: How the war in Ukraine shapes the Russian-Iranian relationship», *Policy Brief*, ECFR. September 6, 2023.

área que tradicionalmente ha formado parte de su esfera de influencia. Rusia nunca ha visto a Irán como un igual sino como un país a controlar, tal y como pretendió hacerlo la Rusia imperial.

Sin embargo, el nuevo contexto internacional ha alterado en los últimos tiempos esta visión rusa casi «paternalista». Ambas potencias comparten intereses geopolíticos, pero, sobre todo, una oposición mutua al orden mundial dominado por Estados Unidos, del cual se sienten excluidos y el cual entienden que amenaza su identidad y seguridad. Esta percepción común de la amenaza se ha convertido en los últimos años en el pilar fundamental de la convergencia ruso-iraní y se ha traducido en una relación cada vez más sólida entre ambos países.

Desde que lanzó su invasión a gran escala de Ucrania en febrero de 2022, Moscú ha profundizado drásticamente su cooperación con Irán. A cambio de los drones de combate iraníes y otros equipos militares, Rusia ha intensificado su apoyo defensivo a Teherán, incluyendo la asistencia a sus programas de misiles y espacial²⁰. Al mismo tiempo, Rusia e Irán colaboran estrechamente en áreas como la desdolarización de sus economías y el comercio en otras monedas internacionales.

Rusia se opuso a la denuncia norteamericana en agosto de 2018 del Plan de Acción Integral Conjunto (JCPOA) —comúnmente conocido como acuerdo nuclear con Irán— que ha supuesto la reintroducción de sanciones contra el programa nuclear de Irán. Rusia ha dejado de presionar a Irán para lograr avances en las conversaciones nucleares, creando un escudo de facto para el estatus casi nuclear de Irán. Con esta actitud, Moscú parece haber llegado al convencimiento, especialmente en su sector más duro, de que un Irán con capacidad nuclear sería menos peligroso que un Irán cercano a Occidente.

En sentido inverso, Rusia también es objeto de sanciones norteamericanas y europeas como reacción a la anexión de Crimea. La amenaza común de las sanciones ha proporcionado una razón justificada para que Moscú y Teherán profundicen sus vínculos, dando lugar a una asociación estratégica flexible, más que una alianza formal, ya que Rusia no quiere enemistarse con países como Israel o los Estados del golfo Pérsico.

²⁰ KADAM, Tanmay. «Drones for Nukes? Russia Is Helping Iran with Nuclear Program 'In Exchange' For Missiles & UAVs», *CNN Report. The Eurasian Times*. November 7, 2022.

Esta asociación pragmática estaría impulsada no por ideología sino por agravios y su finalidad última sería la de enfrentarse a Occidente.

Esta creciente asociación va en la línea de una visión geopolítica de Irán que se viene gestando desde que el presidente Raisi asumió el cargo en 2021. Los líderes iraníes, guiados por el lema revolucionario de «ni Oriente ni Occidente»²¹, han tratado tradicionalmente de evitar volverse dependientes de cualquier potencia o bloque. Pero desde 2023, ese equilibrio estratégico se ha inclinado fuertemente hacia una relación cada vez más estrecha con Moscú, alentado por la guerra en Ucrania²².

Irán ha ayudado a consolidar la posición de Rusia en Medio Oriente desde el comienzo de su participación en la guerra civil siria en 2015, en un escenario geográfico en el que ambos países apoyan al presidente Assad. En Siria, Rusia e Irán han encontrado una causa común al oponerse, en un esfuerzo combinado, a las fuerzas estadounidenses que se encuentran estacionadas en el noreste del país con la misión de evitar un resurgimiento del Estado Islámico, apoyar a las fuerzas kurdas afines y frustrar las ambiciones iraníes y rusas.

Por otra parte, está también en el interés nacional de Rusia mantener unas buenas relaciones con Irán. Ello está directamente relacionado con el notable tamaño de la población musulmana de Rusia y la capacidad de Teherán de influir en los veinte millones de musulmanes que allí habitan, una cifra que se ha duplicado en el lapso de tres décadas. Rusia necesita evitar que esta población se radicalice y que Irán pueda provocar revueltas políticas y sociales entre diferentes sectores de su población musulmana.

A Moscú también le interesa evitar que el enfrentamiento entre chiíes y suníes en el mundo árabe se extienda a su territorio y buscaría el apoyo de Irán para impedir que su territorio se convierta en un campo de batalla en la lucha entre diferentes corrientes religiosas. Como afirma el presidente ruso Vladimir Putin «las relaciones entre Rusia e Irán son multifacéticas y multilaterales» y esto se refiere «a las cuestiones de estabilidad

²¹ PENNARGUEAR, Corentin. «Russie-Iran, le grand rapprochement qui perturbe l'Occident», *L'Express*, 30 Agosto 2022.

²² HADIAN, Nasser. «Explainer: Iran's Strategic Pivot to Russia», *Iran Primer*. United States Institute of Peace, May 18, 2023.

en la región y a nuestros esfuerzos conjuntos para combatir el terrorismo, incluso en Siria»²³.

Ambos países entienden que los grupos yihadistas radicales como el Dáesh, los insurgentes radicales suníes y los extremistas wahabíes representan una amenaza para la estabilidad interna en Siria, pero también en Irán y Rusia. De hecho, en enero de 2015, ambos países firmaron un acuerdo militar para combatir juntos el terrorismo, en el que se estipula que intercambiarán entrenamiento de personal militar y permitirán el uso recíproco de instalaciones portuarias para sus fuerzas navales²⁴.

Puede esperarse que las amenazas comunes a la estabilidad y seguridad, acentuadas por la guerra de Ucrania, faciliten una relación más profunda entre Irán y Rusia, de manera que cuanto mayor presión se ejerza sobre Irán, mayor incentivo tendrá Moscú y Teherán para desarrollar una relación de codependencia que se consolide en todos los ámbitos. En este sentido, Irán ya no necesitaría imperativamente mantener relaciones diplomáticas y sobre todo comerciales con Occidente, porque habría encontrado en Rusia una alternativa satisfactoria.

En cualquier caso, si la historia sirve como advertencia, Irán aún debe desconfiar de las intenciones de Rusia y así como la República Islámica cree que no puede fiarse de los Estados Unidos, también permanece un sentimiento de cautela con respecto a Rusia, profundamente arraigado en la memoria colectiva de las élites iraníes²⁵. Parece razonable que Rusia e Irán procedan con prevención colaborando en aquellas regiones donde ambas potencias tienen intereses comunes, pero también evitando las áreas de tensión donde carecen de sinergias.

Turquía e Irán. Una gestión razonable de las desavenencias

Pero junto a las relaciones de Rusia con Turquía e Irán también es necesario, para una visión completa, entender las que existen entre Irán y Turquía, dos países que representan el anverso y el reverso de una misma moneda. Además de compartir una frontera de 534 kilómetros que no ha cambiado desde 1639, ambos tienen intereses

²³ G. JONES, Seth, BERMUDEZ JR. Joseph S. and HARRINGTON, Nicholas. «Dangerous Liaisons: Russian Cooperation with Iran in Syria», *CSIS*. July 16, 2019.

²⁴ GADY, Franz-Stefan. «Russia and Iran Sign Military Cooperation Agreement», *The Diplomat*. January 21, 2015.

²⁵ ROME, Henry. «Making Iran's Support for Russia More Costly», *The Washington Institute for Near East Policy*. January 5, 2023.

contrapuestos en algunas de las regiones geopolíticas más volátiles del mundo como son el Oriente Medio, el Cáucaso y Asia Central.

Como descendientes de imperios con historias hegemónicas y herederos de grandes civilizaciones que frecuentemente se enfrentaron entre sí, Turquía e Irán se sienten profundamente descontentos con un orden internacional que entienden ha subestimado su importancia como potencias regionales relevantes.

Sus relaciones históricas han estado marcadas históricamente por la sospecha mutua, el conflicto y la competencia y, en los tiempos modernos, han vacilado entre la cooperación y el conflicto, principalmente debido a las tensiones sobre Siria, Irak y el Cáucaso Meridional²⁶.

La revolución iraní de 1979 ha acentuado las tensiones y diferencias como consecuencia de las ambiciones de Teherán de cambiar el orden regional y por la percepción iraní de Ankara como un aliado de Occidente y, por tanto, un Estado potencialmente hostil. También en el aspecto religioso, ambos países están enfrentados por la deriva ideológica desde las elecciones de 2002, del Partido Justicia y Desarrollo que gobierna Turquía, de raíces suníes opuestas al chiismo militante de Irán.

En la competición entre ambos Estados, Turquía tiene mejores bazas para convertirse en una potencia local dominante, dada su plena integración en el sistema económico mundial, su mayor poder económico y militar y su densa red de alianzas empezando por la OTAN. Por el contrario, Irán se encuentra aislado debido a las sanciones internacionales relacionadas con su programa nuclear y la hostilidad norteamericana.

No obstante, la guerra de Ucrania y el realineamiento de las grandes y medianas potencias están cambiando esa situación. Ambos Estados cuentan hoy en día con gobiernos pragmáticos que han sido capaces de cooperar especialmente en cuestiones energéticas y en la forma de abordar el problema kurdo²⁷. Las prioridades divergentes en política exterior y los intereses en conflicto no han impedido que Turquía e Irán hayan sido capaces de compartimentar sus relaciones a la hora de gestionar razonablemente las cuestiones geopolíticas y económicas controvertidas aislándolas de aquellas en las que sus intereses convergen. Prueba de ello es la firma el 29 de noviembre de 2021, por

²⁶ JENKINS, Gareth H. «Occasional Allies, Enduring Rivals: Turkey's Relations with Iran», *Silk Road Paper*. Central Asia-Caucasus Institute, May 2012.

²⁷ KIRISCI, Kemal. «Post-Revolutionary Iran and Turkey at forty: Pragmatism and convergence», *Brookings*. April 4, 2019.

parte de los presidentes de Irán y Turquía con ocasión de la 15.ª cumbre de la Organización de Cooperación Económica celebrada en Turkmenistán, de un «memorando para la mejora integral de las relaciones bilaterales»²⁸.

Este acuerdo va en la dirección de la política del presidente iraní Ebrahim Raisi: «Los vecinos primero», cuyo objetivo sería reducir las tensiones entre Irán y sus países vecinos más inmediatos, como Arabia Saudita y los Emiratos Árabes Unidos (EAU). Por su parte, también responde a la «ofensiva de encanto» regional que el presidente Erdogan estaría buscando con Egipto, Arabia Saudita y los Emiratos Árabes Unidos²⁹.

A pesar de la voluntad de los dos países de trabajar en «una hoja de ruta para una cooperación integral a largo plazo»³⁰, las realidades que determinan la dirección y la dinámica futuras de las relaciones bilaterales son más complejas. El hecho de que Irán y Turquía hayan logrado evitar la confrontación basándose en el principio de gestionar razonablemente las desavenencias bilaterales, no significa necesariamente que la lista de desacuerdos sobre los asuntos regionales sea corta.

En la guerra civil siria, que se ha convertido en un «conflicto congelado», los dos países tienen posiciones opuestas, aunque han manejado su relación razonablemente bien, especialmente en lo que se refiere al destino de la provincia noroccidental de Idlib, el último gran bastión rebelde, que sigue siendo una manzana de discordia entre ambos países. Las ofensivas militares de Turquía en el norte de Siria desde octubre de 2017 han reforzado los patrones de competencia entre Irán y Turquía, de manera que las milicias respaldadas por Irán se han venido enfrentando con las fuerzas respaldadas por Ankara por el control de la provincia de Idlib.

Más allá de su antagonismo en Siria, Ankara y Teherán también tienen otros intereses superpuestos. Ambos actores están preocupados por la presencia estadounidense en Siria, a la que se oponen. Ankara ve el continuo apoyo de Estados Unidos a los kurdos en el norte de Siria como un obstáculo a sus esfuerzos por impedir una autonomía dominada por el Partido Unión Democrática y las Unidades de Protección Popular (YPG),

²⁸ AGHAIE JOOBANI, Hossein. «Under Ebrahim Raisi, Iran and Turkey may be entering a new phase of bilateral ties», *The Atlantic Council*. January 20, 2022.

²⁹ CAGAPTAY, Soner and JEFFREY, James. «Turkey's Regional Charm Offensive: Motives and Prospects», *The Washington Institute for Near East Policy*. Jun 27, 2016.

³⁰ «Iran, Turkey agree to draw up new roadmap for long-term co-op», *Tehran Times*. November 15, 2021.

que Turquía considera un grupo terrorista y una extensión del Partido de los Trabajadores del Kurdistán (PKK)³¹.

Para Irán, aliado del presidente Assad, el objetivo de su política exterior sería expulsar a Estados Unidos de la región. Las fuerzas militares norteamericanas concentradas alrededor de la frontera sirio-iraquí se ven como una amenaza al acceso terrestre iraní a Siria a través de Irak.

Algo parecido ocurre en el norte de Irak —en particular el disputado distrito de Sinjar— que sigue siendo un foco de inmensa rivalidad geopolítica entre Irán y Turquía. En Sinjar, Irán estaría utilizando «por delegación» a sus representantes chiitas para afianzar su presencia militar, mientras que Turquía utiliza la excusa de combatir al Partido de los Trabajadores del Kurdistán (reconocido como organización terrorista por Estados Unidos, la Unión Europea y Turquía) para controlar la región.

Igualmente, en la región del Cáucaso donde el *statu quo* cambió a favor de Turquía y Azerbaiyán después de las guerras de Nagorno-Karabaj en 2020 y 2023, saldadas con victoria azerí, se considera que tanto Ankara como Teherán compiten por una mayor huella económica y geopolítica.



³¹ «What is the Syrian Kurdish YPG?», *Reuters*. October 5, 2023.

Fuente: Elaboración propia

Turquía apoya a Azerbaiyán un país con el que comparte importantes lazos históricos, étnicos y lingüísticos, mientras que Irán apoya a Armenia como una forma de evitar un contagio nacionalista en la zona norte del país cuya población es mayoritariamente azerí. En cualquier caso, Irán tiene un margen de maniobra geopolítico más limitado al norte de su frontera, donde Turquía ha logrado imponerse militarmente utilizando a Azerbaiyán³².

En este escenario, el pragmatismo político ha llevado a Teherán a aceptar la llamada «Iniciativa 3+3», una propuesta presentada por Ankara que incluye a los tres países del sur del Cáucaso junto con Turquía, Irán y Rusia y que tiene como objetivo «abordar los desafíos regionales sin la intervención de potencias transregionales y occidentales»³³. Parece que tanto Turquía como Irán estarían dispuestos a alinearse con Rusia en la configuración de la dinámica regional en el sur del Cáucaso sin interferencia occidental.

En cualquier caso, aunque Irán y Turquía puedan tener demasiadas diferencias geopolíticas y ambas busquen imponerse en regiones en las que sus intereses colisionan, ambas potencias consideran que sus desacuerdos pueden manejarse diplomáticamente. Cabe suponer que seguirán interesadas en mantener su estrategia pragmática de compartimentación, para evitar que las divergencias de intereses a nivel regional terminen por dañar irreparablemente el núcleo de las relaciones bilaterales y las ponga en rumbo de colisión.

Gaza como oportunidad para unas potencias revisionistas

No cabe duda que el comportamiento geopolítico futuro de estas tres potencias dependerá mucho de la evolución de la guerra en Ucrania, pero también de Palestina donde las tres defienden intereses propios, si bien con distintos grados de intensidad y de convergencia.

El país más comprometido es Irán, un Estado que ha respaldado a Hamás, el grupo terrorista que ha gobernado Palestina desde 2007, bajo el principio de que los palestinos

³² RUBIN, Michael. «Understanding the Armenia-Iran Relationship», *The National Interest*. October 23, 2023.

³³ «Iran supports Turkey's 3+3 mechanism for South Caucasus», *Daily Sabah*. Istanbul, November 23, 2021.

han sido tratados «con injusticia histórica»³⁴. Irán es un conocido partidario de los grupos militantes opuestos a Israel en el Medio Oriente, a los que proporciona entrenamiento, armamento y apoyo logístico. También Irán estaría detrás de cualquier decisión del grupo militante libanés Hezbolá de atacar a Israel lo que, de ocurrir, intensificaría aún más el conflicto en Palestina.



Fuente: *El Orden Mundial*. Disponible en: <https://elordenmundial.com/mapas-y-graficos/eje-resistencia-hamas-iran/>

El apoyo de Irán a una amplia red de milicias y grupos armados en Medio Oriente, en el que se incluirían los grupos palestinos, tendría como objetivo consolidar su influencia en el Líbano, Siria, Irak y Yemen, así como en Gaza. Se trataría de crear una alianza fuertemente descentralizada conocida como «eje de resistencia»³⁵, el cual incluiría a todos los grupos militantes que se han dedicado a oponerse al derecho de Israel a existir, principalmente Hamás en Palestina, Hezbolá en el Líbano y el movimiento hutí en Yemen.

³⁴ BOZORGMEHR, Najmeh. «Iranians see both sides of the Israel-Gaza conflict», *Financial Times*. November 15, 2023.

³⁵ LEÓN, Jaime. «¿Qué es el Eje de la Resistencia? Estos son los tentáculos de Irán en Oriente Próximo», *El Periódico*. 2 Noviembre de 2023.

Por otra parte, la guerra en Palestina favorecería a los intereses geopolíticos de Irán de romper los Acuerdos de Abraham, firmados en agosto de 2020 por Israel, Emiratos Árabes Unidos y Estados Unidos. Irán se opone firmemente a estos, porque entiende que van dirigido directamente contra él, su influencia, o sus intereses regionales.

Irán entiende que el cese de estos acuerdos debilitaría la posición norteamericana en Oriente Medio, al tiempo que revalorizaría la iraní. No es de extrañar que el tres de octubre, apenas cuatro días antes de que Hamás lanzara su ataque contra Israel, Alí Jamenei, líder supremo de la República Islámica, caracterizara el establecimiento de relaciones de los países árabes con Israel como una «apuesta perdida»³⁶.

En ese sentido, la estrategia iraní aparentemente estaría teniendo éxito, al permitir a Teherán capitalizar las cambiantes circunstancias regionales y el creciente sentimiento antiisraelí en el mundo musulmán desencadenado por la invasión de Gaza tras los ataques del siete de octubre. Incluso Arabia Saudí, país que es el principal objetivo de los acuerdos de Abraham, se habría visto obligado a cambiar su posición favorable a los mismos, al afirmar su príncipe heredero, Mohamed bin Salman: «La firme posición del reino de apoyar la causa palestina»³⁷, alejándose de la posibilidad de llegar a un entendimiento con Israel.

Al mantener una doctrina bien elaborada de «negación plausible»³⁸ en cualquier responsabilidad por los ataques de Hamás, Teherán ha evitado la participación directa en este conflicto, lo que de probarse tendría consecuencias devastadoras, ya que podría ser considerado como una declaración de guerra contra Israel.

Por ello, si bien la República Islámica amenaza regularmente con borrar a Israel del mapa y apoya a las milicias de Hamás que han atacado al Estado judío, le va a ser difícil lograr el suficiente consenso social —como le gustaría al régimen y a quienes lo apoyan—, en una sociedad iraní cada vez más secular, si el argumento es que hay que apoyar a los palestinos únicamente porque son musulmanes.

No obstante, independientemente de la opinión pública, Irán seguirá defendiendo la causa palestina y al mismo tiempo utilizará el «eje de resistencia» formado por grupos

³⁶ «Iran's Khamenei says normalising Israel ties is a losing bet - state media», *Reuters*. October 3, 2023.

³⁷ «Saudi crown prince, Iran president hold first call to discuss Israel's Gaza war», *The New Arab Staff & Agencies*. October 12, 2023.

³⁸ VAKIL, Sanam. «Iran's regional strategy is raising the stakes of Hamas-Israel war», *Chatham House*. November 10, 2023.

militantes apoyados por Teherán y actores estatales aliados y perfeccionado por la república islámica durante las últimas cuatro décadas, como el elemento fundamental de su estrategia para oponerse a Occidente, los Estados enemigos árabes y, principalmente, Israel³⁹.

En el caso de Rusia, este país siempre ha defendido su decisión de mantener los vínculos con ambas partes en el conflicto entre Israel y Hamás, si bien Moscú estaría reajustando su política exterior para acercarse a Hamás, como pone de manifiesto la visita de dirigentes de este grupo a Moscú, en octubre de 2023.

Rusia siempre ha mantenido unas relaciones estrechas con Hamás, una organización a la que nunca ha reconocido como grupo terrorista, sin que ello suponga que haya sido una marioneta de Moscú. Tampoco hay pruebas de que Rusia haya apoyado a Hamás en la planificación o ejecución de su ataque sorpresa contra Israel en octubre de 2023⁴⁰. Igualmente, Rusia se ha apresurado a criticar la invasión israelí de Gaza, si bien sigue siendo reacia a cortar por completo los lazos con Israel.

La actitud pro-Palestina que Rusia ha adoptado últimamente, algo impensable hace unos años, indica un esfuerzo por alinearse con la corriente principal árabe favorable a Hamás, como una forma de mejorar su posición en la región. El conflicto en Gaza permite a Moscú hacerse un hueco en el proceso de paz de Oriente Medio, del que estaba excluido y volver a la escena internacional en el escenario crítico de Palestina del que, con la invasión de Ucrania, había sido expulsado.

Al mismo tiempo, la actitud rusa refleja la preferencia por una relación más estrecha con Teherán y sus aliados en la región, entre los que se incluye Hamás, como una forma de mantener a Irán como uno de los principales proveedores de armas de Rusia para la guerra en Ucrania.

Pero sobre todo, resulta evidente que una nueva guerra en Oriente Medio conviene a Moscú para desviar la atención y los recursos occidentales de Ucrania cultivando nuevos puntos de presión y distracciones globales⁴¹. Rusia estaría beneficiándose del cambio de atención occidental de Ucrania hacia Palestina, para tener mayor libertad de acción

³⁹ SCOLLON, Michael. «Iran's 'Axis Of Resistance': A Network Designed To Create Chaos, Fight Tehran's Enemies», *Radio Liberty*. October 19, 2023.

⁴⁰ HAMMER, Mathias. «What Russia Hopes to Gain from the Israel-Hamas Conflict», *Time Magazine*. October 30, 2023.

⁴¹ MELKOZEROVA, Veronika. «Putin hammers Ukraine with West distracted by Middle East crisis», *Político*. October 16, 2023.

militar en el Dombás, lo que facilitaría la consolidación de su control territorial sobre las partes de Ucrania que domina y la ocupación de nuevos territorios. La ampliación de los focos de tensión con Occidente al nuevo escenario palestino, obligaría a norteamericanos y europeos a dividir sus esfuerzos de apoyo militar entre dos teatros de operaciones, lo que aliviaría la presión ejercida sobre Rusia en Ucrania.

Finalmente estaría el caso de Turquía, que ha mantenido en el conflicto israelí-palestino una posición inicial más ambigua. Turquía e Israel fueron aliados regionales cercanos durante mucho tiempo, pero la llegada al gobierno del presidente Erdogan deterioró la relación dadas sus críticas abiertas hacia la política israelí con los palestinos. Israel, por su parte, se opuso a los intentos del gobierno de Turquía de favorecer al grupo militante palestino Hamás, con quien Ankara comparte una cierta ideología común, sobre la base doctrinal de los Hermanos Musulmanes.

Este deterioro de relaciones tuvo su punto culminante en 2010 cuando los dos países retiraron a sus respectivos embajadores, después de que las fuerzas israelíes atacaron una flotilla con destino a Gaza que transportaba ayuda humanitaria para los palestinos y que rompió un bloqueo israelí con el resultado de la muerte de nueve activistas turcos.

Sin embargo, en los últimos años, el gobierno turco ha favorecido la reconciliación con Israel, con quien recuperó las relaciones plenas en agosto de 2022, mientras mantenía un apoyo más nominal que real a la causa palestina. Como expresara el ministro de asuntos exteriores turco Cavusoglu a la televisión Haber Global: «El diálogo (con Israel) nos permitirá defender mejor a los palestinos», sin que ello suponga que «Turquía vaya a hacer concesiones»⁴².

Esta cómoda y ambigua posición de Turquía saltó por los aires con los ataques de Hamás de octubre de 2023, obligando al presidente Erdogan a posicionarse de una manera mucho más enérgica espoleado por una opinión pública mayoritariamente favorable a la causa palestina. Ello ha colocado las relaciones con Israel en una situación de «congelación profunda»⁴³.

En el actual contexto de enfrentamiento en Palestina, los militantes de Hamás, una organización a la que Turquía nunca consideró terrorista, se han convertido en

⁴² «Turkey's Erdogan promises continued support for Palestinians amid reconciling with Israel», *Euronews with AP*. August 23, 2022.

⁴³ WILKS, Andrew. «Gaza war pushes tumultuous Israel-Turkey ties into 'deep freezer'», *Al Jazeera*. November 14, 2023.

«libertadores que protegen su tierra», mientras que Israel ha pasado a ser un Estado cuyo «ejército se comporta con gran inhumanidad» y sus «desproporcionados» ataques en Gaza son «una masacre» de la que los últimos responsables serían las potencias occidentales⁴⁴. Ankara ve ahora el apoyo a Hamás como parte de su política de defensa de la causa palestina dentro de una estrategia amplia de liderar el resentimiento antiisraelí que recorre el mundo árabe.

Turquía se encuentra en todo caso en una complicada posición, en la que la necesidad de apoyar a Hamás ha entorpecido sus esfuerzos encaminados a normalizar las relaciones con Israel. De ahí que el presidente Erdogan busque en los esfuerzos diplomáticos para lograr la calma en los enfrentamientos entre las fuerzas israelíes y los combatientes de Hamás, la forma de recuperar y reconciliarse con la causa palestina sin arruinar completamente sus relaciones con Israel.

La solución de dos Estados sería en la visión turca la única manera de desescalar las tensiones y lograr la paz regional. La promoción de esta propuesta, muy popular en el mundo árabe, permitiría a Turquía convertirse en un actor regional destacado replicando el éxito de Ankara en la mediación entre Ucrania y Rusia sobre la exportación de cereales. Al mismo tiempo se atendería a una opinión pública turca que reclama un mayor apoyo por parte de su gobierno a la causa palestina.

Pero será difícil que los esfuerzos de Turquía por encontrar una solución duradera no se vean frustrados si no se logra un compromiso significativo entre ambas partes y ello dependerá en última instancia de la evolución del conflicto y de que Washington y Europa estén realmente interesados en la mediación turca.

Conclusiones

Rusia, Turquía e Irán son Estados que tienen una visión geopolítica expansiva y entienden que la mejor forma de garantizar su estabilidad interna y el equilibrio regional es siendo las potencias dominantes en los espacios geográficos que los rodean. Se trata de una concepción de la seguridad que hunde sus raíces en la historia y que se basa en

⁴⁴ «Israel recalls diplomatic staff from Turkey after Erdogan's accusations of war crimes», *France24*. October 29, 2023.

la disconformidad con el reparto del poder en un sistema internacional que consideran injusto y con el que no se sienten cómodos.

La geopolítica de las tres potencias busca corregir esta situación mejorando su posición relativa en el gran tablero de ajedrez que es el mundo y para ello, sus estrategias convergen o confrontan en los diferentes escenarios en los que coinciden, en función de sus intereses. Como Estados pragmáticos, su política exterior y de seguridad está movida por el interés nacional más que por la ideología, por lo que contemplan los conflictos abiertos en los escenarios de Ucrania y Palestina como oportunidades para aliarse y modificar en su beneficio un orden internacional que rechazan y desafían.

La gran partida, que estas potencias están actualmente jugando, presenta todos los elementos para convertir el sistema internacional en una trampa, siguiendo a Tucídides, para la hegemonía de Occidente, al tiempo que una ocasión histórica para asestarle un golpe, quizá definitivo, y reemplazarlo por un nuevo tablero de ajedrez en el que ejerzan un papel protagonista que hasta ahora se les ha negado y que ahora creen pueden conseguir.

La eventual asociación de estas potencias revisionistas en una estrategia común supone un grave riesgo para un equilibrio internacional ya suficientemente tensionado por el desafío que presenta China y su cuestionamiento por el sur global, lo que podría arrastrar a los Estados Unidos y a Europa a un escenario de guerra imposible de resolver.

Por suerte o por desgracia, no sabemos cómo se resolverá el futuro y si las potencias revisionistas lograrán sus objetivos, pero sí contemplamos preocupados como, desde el fin de la Guerra Fría, el mundo nunca ha vivido momentos tan peligrosos como ahora. El comportamiento de las potencias revisionistas acrecienta la visión negativa del panorama internacional y refuerza la tendencia natural de los individuos, y de las sociedades, al pesimismo. Esto es seguramente así, debido a que el ser humano está preparado biológicamente para intentar sobrevivir a toda costa imaginando lo peor, con el objeto de evitarlo. Al final, siempre será mejor prevenir que curar y mejor contener que combatir, al menos mientras mantengamos la esperanza de que, en un mundo que parece abocado a la guerra, prevalecerá la cordura y no la temeridad.

*Ignacio Fuente Cobo**

Analista Principal IEEE



19/2024

19 de marzo de 2024

Juan Alberto Mora Tebas

Níger: en el centro del simún saheliano (reedición)

Níger: en el centro del simún saheliano (reedición)

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

Resumen:

Desde 2020 se han producido seis golpes de Estado en la región del Sahel. El golpe de Estado en Níger del 26 de julio de 2023 se ha convertido en el séptimo. Un verdadero simún golpista azota a la región sahelo-sahariana. Níger, aliado estratégico de Occidente en la lucha contra los yihadistas en África Central, tiene su régimen democrático anclado en una profunda crisis de carácter poliédrico y de gran alcance. Este golpe plantea mayores preocupaciones internacionales y peligros potencialmente mayores que los anteriores.

En gran medida subestimado, el golpe de Estado nigerino no es solo otro golpe de Estado más en África, como algunos preconizan, como si fuera inevitable que, tras los golpes de Mali (en agosto de 2020 y mayo de 2021), Burkina Faso (en enero y septiembre de 2022) y Guinea (en septiembre de 2021) le tuviera que tocar el turno a Níger. Lo que está en juego en el sexto golpe de Estado de los tres últimos años en África occidental no es solo importante para Níger, sino para toda la región del Sahel.

Palabras clave:

Níger, Crisis, Conflicto, Terrorismo.

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

Niger: In the middle of the Sahelian simoon

Abstract:

Since 2020, there have been six coups in the Sahel region. Those in Niger on July 26, 2023 is the seventh. A true coup simoon hits the Sahelo-Saharan region.

Niger, a strategic ally of the West in the fight against jihadists in Central Africa, has its democratic regime anchored in a deep crisis of a multifaceted and far-reaching nature. This coup raises greater international concerns and potentially greater dangers than before.

Largely underestimated, the Nigerien coup is not just another coup in Africa, as some advocate, as if it were inevitable that, after the coups in Mali (August 2020 and May 2021), Burkina Faso (January and September 2022) and Guinea (September 2021), it had to be Niger's turn. What is at stake in this sixth coup in West Africa in the last three years is not just important for Niger, but also for the entire region and beyond.

Keywords:

Niger, Crisis, Conflict, Terrorism.

«En Níger, un golpe de Estado no es una sorpresa, sino una probabilidad estadística»¹

Rahmane Idrissa
 Historiador y politólogo de origen nigerino
 Centro de Estudios Africanos
 Universidad de Leiden (Países Bajos).

Introducción

Níger tiene una importancia especial debido a su posición estratégica central, ubicada en el cruce del Sahel, África central y África occidental, en el corazón de la franja sahelosahariana. Además, tiene una serie de ventajas que lo convirtieron en un aliado indispensable en la lucha contra el terrorismo, ya que muchos grupos yihadistas presentes en esta región de África operan a través de su territorio. También es punto de paso de las rutas de inmigrantes subsaharianos que buscan llegar a Europa. Por ello, varios países occidentales han establecido bases militares en su territorio con las que controlar y poder llevar a cabo operaciones para desmantelar a los grupos terroristas.

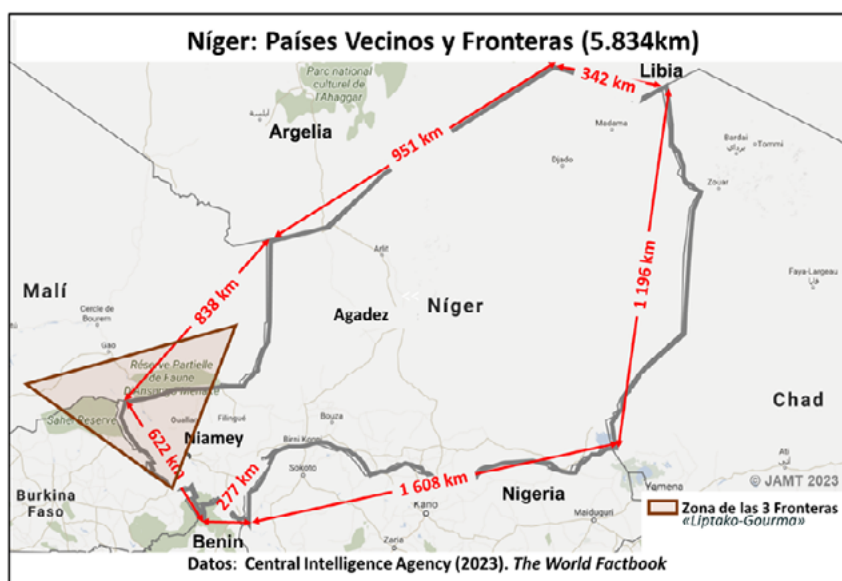


Figura 1. Níger: Países Vecinos y Fronteras. *Elaboración propia.*

Este capítulo se articula en tres bloques. En primer lugar, se realiza una presentación del país centrada en conocer los hitos que han marcado su agitada historia tras su

¹ «Au Níger, un coup d'État n'est pas une surprise, mais une probabilité statistique».

independencia (golpes de Estado, rebeliones, etc.) que, aunque parezca extensa, se considera clave y necesaria para poder identificar las posibles causas y/o factores que dan origen al conflicto. A continuación, se analiza el papel de los principales actores externos y, por último, se ofrecen unas conclusiones y una apertura al futuro.

Antecedentes históricos y políticos de interés²

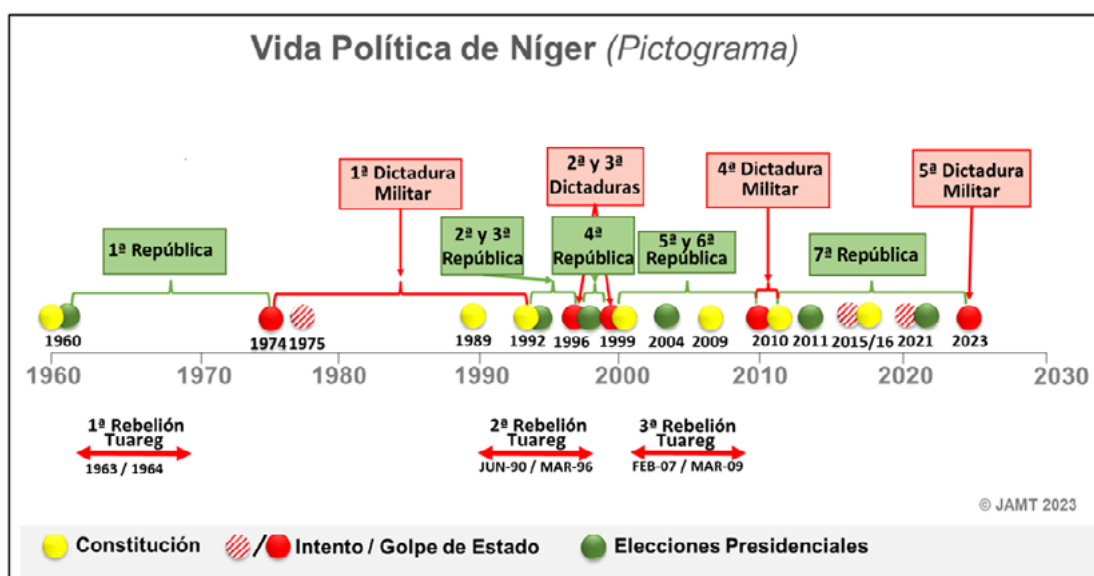


Figura 2. Níger: evolución de la vida política. Fuente: elaboración propia.

1ª República (1960-1974)

Colonizado por Francia a finales del siglo XIX, Níger proclamó su independencia el 3 de agosto de 1960. Hamani Diori fue elegido como su primer presidente y estableció una dictadura de partido único (MNSD-Nassara³) que gobernó hasta que, en 1974, fue derrocado por un golpe de Estado dirigido por el jefe del Estado Mayor del Ejército, el teniente coronel Seyni Kountché.

² Se pueden consultar en el capítulo dedicado a Níger en la *Encyclopedia Britannica* de Jones, D H. y Grove, A T.

³ MNSD-Nassara: *Mouvement National pour la Société du Développement*.

1ª Dictadura militar (1974-1992)-2.ª República-Conferencia Nacional Soberana

Seyni Kountché encabezó una dictadura militar hasta su muerte en 1987. Su jefe de Estado Mayor, Ali Seibou, la continuó y proclamó la Segunda República en 1989, estableciendo un partido único y una Asamblea Consultiva. A comienzos de los años noventa, la agitación estudiantil y el asalto de los tuaregs a Tchín-Tabaraden⁴ condujeron a una Conferencia Nacional Soberana (del 29 de julio al 23 de noviembre de 1991) que marcó un momento crucial al dismantelar el régimen militar y al establecer instituciones para una transición democrática de quince meses, lo que dejó a Seibou sin mayor poder efectivo, que tuvo que devolver la democracia y convocar elecciones.

3ª República (1993-1996)

El 27 de marzo de 1993, Mahamane Ousmane, de la Convención Social Demócrata (CSD), se convirtió en presidente en las primeras elecciones presidenciales multipartidistas del país. Mientras tanto, la rebelión tuareg que había comenzado en el norte del país en la década de 1990 cobró fuerza hasta que se firmó un acuerdo de alto el fuego (1995). Fue una presidencia con turbulencias políticas (cuatro cambios de Gobierno) y elecciones legislativas adelantadas a 1995.

2ª Dictadura militar - 4ª República - 3ª Dictadura militar (1996-1999)

El 27 de enero de 1996, Ousmane fue destituido durante un golpe militar dirigido por el coronel Ibrahim Baré Maïnassara, jefe de Estado Mayor del Ejército (JEME), que se proclamó jefe del Consejo Nacional para la Protección de la Patria, compuesto por militares, suspendió la Constitución y prohibió los partidos políticos. La presión externa (Estados Unidos y Francia suspendieron la ayuda financiera) los llevó a convocar un foro que condujo a la adopción el 12 de mayo de 1996, mediante referéndum, de la Constitución de la 4.ª República, que estableció un régimen presidencial y un Senado. El general Maïnassara organizó unas nuevas elecciones en julio que ganó bajo circunstancias más que cuestionables. La administración de Maïnassara no fue bien

⁴ El 7 de mayo de 1990, jóvenes tuaregs trataron de liberar a unos detenidos durante unas manifestaciones previas. Asaltaron una comisaría, se hicieron con armas largas y mataron a un gendarme y a su hermano. El Ejército represalió bombardeando la población, lo que causó entre 700 y 1.500 víctimas (RFI, 2016).

recibida y la 4ª República terminó con un golpe de Estado el 9 de abril de 1999 y con el asesinato del presidente Maïnassara.

Tras este golpe de Estado, se estableció un Gobierno de transición de nueve meses dirigido por el comandante Daouda Malam Wanké y el Consejo de Reconciliación Nacional (CRN). Se redactó una nueva Constitución para la 5ª República que establecía que el presidente y el primer ministro compartirían el poder e intentaba constitucionalizar el principio de convivencia, lo que incluía la amnistía para los autores de los golpes de Estado de 1994 y de 1996. Se aprobó por referéndum el 18 de julio de 1999. El Gobierno de Wanké cumplió con su promesa de convocar elecciones y entregó el poder al presidente electo, el candidato del Movimiento Nacional por la Sociedad en Desarrollo (MNSD⁵), Mamadou Tandja, en diciembre de 1999 (Fuglestad y Laya, 2023).

5ª República-Crisis constitucional-6ª República-(1999-2010)

A principios del siglo XXI, la creciente demanda para la adopción de la ley islámica (*sharia*) dio origen a diversos conflictos entre activistas islámicos y nigerinos que no estaban a favor del estricto código religioso. El liderazgo de Tandja fue ampliamente acreditado por traer estabilidad política a Níger, por lo que fue reelegido en 2004 para un segundo mandato. Esto le hizo convertirse en el primer presidente de la República en ganar unas elecciones consecutivas sin ser depuesto por un golpe militar. Entre 2007 y 2008 tuvo lugar la segunda rebelión tuareg en el norte de Níger, lo que hizo empeorar las perspectivas económicas en un momento de progreso político limitado.

La Constitución de 1999, enmendada en 2004, prohibía al presidente Mamadou Tandja presentarse a un tercer mandato. No obstante, propuso una revisión constitucional, lo que fue causa de enfrentamientos entre el presidente y los otros poderes del Estado. La nueva Constitución fue aprobada mediante referéndum el 4 de agosto de 2009 y se instauró la 6ª República con un sistema presidencialista. Se suspendió así la Constitución de 1999 y se estableció un Gobierno provisional de tres años con Tandja Mamadou como presidente. Estas acciones generaron un descontento generalizado en el país y en la comunidad internacional. El 20 de octubre se celebraron elecciones para reemplazar la Asamblea Nacional que Tandja había disuelto en mayo. Las elecciones

⁵ MSD: *Mouvement National pour une Société de Développement-Nassara*

fueron boicoteadas por la oposición, lo que fue objeto de las críticas internacionales. Los resultados de las elecciones se anunciaron varios días después e indicaron que el partido de Tandja, el MNSD, ganaba la mayoría de los escaños (Fuglestad y Laya, 2023). La inestabilidad política y social se disparó, lo que condujo, en última instancia, a un golpe de Estado que terminó con la breve existencia (seis meses) de la 6.^a República.

4^a Dictadura militar (2010)

El 18 de febrero de 2010 tuvo lugar un golpe militar liderado por el capitán Salou Djibo. A continuación, se inició una transición que contó con el acompañamiento de la comunidad internacional, especialmente de la CEDEAO, la UA y la UE. Se creó el Consejo Supremo para la Restauración de la Democracia, liderado por Djibo, que llevó a cabo un plan de transición de un año. Este incluía la suspensión de la Constitución, la disolución de todas las instituciones del Estado y la restauración de la democracia. El 23 de febrero, el Consejo designó al exministro Mahamadou Danda como primer ministro y el 1 de marzo de 2010 nombró un Gobierno de transición de veinte miembros.

7^a República (2010-presente)

En octubre de 2010 se aprobó mediante referéndum la nueva Constitución (7^a República), que limitaba los poderes presidenciales que Tandja había introducido en 2009. La forma política del Estado quedaba definida por su carácter presidencialista, aunque con controles entre los diferentes poderes, y reconocía un amplio catálogo de derechos y deberes de los ciudadanos.

En diciembre de 2013, en Niamey, se celebró una gran manifestación de ciudadanos que estaban molestos por la falta de avances en la mejora de las condiciones de vida bajo el mandato de Issoufou. El 18 de diciembre de 2015 se produjo un intento de golpe de Estado.

Las elecciones presidenciales se celebraron el 21 de febrero de 2016. Issoufou, con un 48 %, fue el candidato más votado. Como era de esperar, Issoufou ganó fácilmente en segunda vuelta (el 20 de marzo de 2016), con el 92,5 % de los votos, lo que le permitió renovar su mandato por otros cinco años más.

Níger parecía seguir avanzando lentamente en la transición a la democracia tras el golpe de Estado de 2010. Sin embargo, la oposición cuestionó la legitimidad salida de las urnas. A esto se le sumó el deterioro de una situación política marcada por una campaña para neutralizar a los demás partidos, periodistas, activistas de la sociedad civil y a todos aquellos que pudieran cuestionar al Gobierno, para lo que se utilizó el argumento de la seguridad interna ante el terrorismo yihadista (Fuglestad y Laya, 2023).

En 2017, Níger se unió a otros países de la región para formar la Fuerza Conjunta del G5 Sahel y, de este modo, contrarrestar las amenazas terroristas y mejorar la seguridad de las fronteras de los países. Sin embargo, partes de la frontera de Níger siguieron siendo inseguras en los años siguientes, en particular sus fronteras con Mali en el oeste y con Nigeria en el sur. Incluso en este contexto de continuos desafíos de seguridad se lograron algunos avances económicos: el PIB mostró un crecimiento positivo durante el mandato de Issoufou y el porcentaje de nigerinos que viven por debajo del umbral de pobreza cayó de alrededor del 50 % (2011) al 41 % (2019). A partir de 2020, la pandemia del COVID-19 afectó negativamente a la economía.

Respecto a la consolidación del sistema democrático, las últimas elecciones presidenciales se celebraron en un clima de normalidad. El proceso vino marcado por la decisión firme del presidente Issoufou de respetar los términos de la Constitución que permiten solo una reelección. En la segunda vuelta, Bazoum se hizo con la victoria por un estrecho margen, ya que logró el 55,66 % de los votos. El 31 de marzo de 2021, dos días antes de la toma de posesión de Bazoum, el Gobierno informó que había tenido lugar un intento de golpe de Estado que fue rápidamente sofocado y que no afectó a la transferencia de poder planificada. El 2 de abril de 2021 Issoufou renunció y Bazoum juró como presidente. Este proceso representó la primera transferencia pacífica y democrática entre dos presidentes elegidos democráticamente desde la independencia en 1960⁶.

⁶ Se puede encontrar más información en la página del Ministerio de Asuntos Exteriores, UE y Cooperación, en la ficha de Níger disponible en: https://www.exteriores.gob.es/documents/fichaspais/niger_ficha%20pais.pdf

Situación actual del conflicto

Golpe de Estado (26 de Julio de 2023)-5ª Dictadura militar (2023)

Por la mañana, soldados de la guardia presidencial secuestraron al presidente Mohamed Bazoum y a sus familiares dentro de la residencia presidencial ante la sorpresa de la opinión pública local e internacional. También fue arrestado el ministro del Interior, seguidor de Bazoum.

Por la tarde, cientos de partidarios del presidente Bazoum se reunieron frente a la Asamblea Nacional para protestar contra el golpe y, entre ellos, unas pocas docenas se dirigieron al palacio presidencial. Unas horas más tarde, miles de nigerinos, ondeando banderas rusas y nigerinas, salieron a las calles para expresar su apoyo a los golpistas y exigir el fin de la presencia de Francia en el país. Como se esperaba, varias organizaciones regionales e internacionales entre las que se encontraban la Unión Africana, la Comunidad Económica de los Estados de África occidental (CEDEAO) y las Naciones Unidas, así como muchos países, condenaron el golpe y evacuaron a algunos de sus ciudadanos. Por la noche, la televisión nacional anunció una toma militar total y se proclamó el Consejo Nacional para la Salvaguardia de la Patria (CNSP⁷) haciendo saltar por los aires la 7ª República.

El 28 de julio, el CNSP proclamaba al jefe de la Guardia Presidencial, Abdourahmane Tchiani, como jefe de Estado. Al día siguiente, las Fuerzas Armadas de Níger unieron fuerzas con el CNSP y manifestaron su intención de evitar una confrontación letal.

El 6 de agosto, los partidarios de los golpistas del CNSP ondearon banderas rusas durante una manifestación de más de treinta mil personas en el estadio de Niamey (International Crisis Group, 2023).

Aunque las relaciones entre Níger y Rusia son bastante limitadas, estos gestos no prueban que Rusia haya tenido alguna influencia en este golpe. Aparte de un acuerdo militar de duración indefinida firmado en agosto de 2017 que incluye una disposición relativa a la lucha contra el terrorismo, Níger tiene pocos vínculos con Rusia en términos de seguridad (Niebede, 2023).

⁷ CNSP: *Conseil National pour la Sauvegarde de la Patrie*

Situación tras el golpe

El 20 de septiembre, el CNSP ordenaba el arresto de antiguos miembros del Gobierno derrocado (Adamou Souley, exministro del Interior, encarcelado en la prisión civil de Kollo, y Sani Issoufou, exministro de Petróleo, ingresado en prisión preventiva en la prisión civil de Filingué-Tillabéri)⁸.

Tras unas tensas semanas de enfrentamiento diplomático al no reconocer la autoridad del nuevo Gobierno, el 24 de septiembre el presidente Macron decidió repatriar a su embajador y a sus aproximadamente mil quinientos soldados con base en Níger.

El primer mes de gobierno del CNSP estuvo marcado por un aumento del 42 % en la violencia política en comparación con el mes anterior impulsado, principalmente, por la actividad en curso del EIGS y del JNIM, el bandidaje organizado en la región sur de Maradi y la violencia intercomunitaria entre las etnias Djerma-Songhai y Fulani en la región occidental de Tillabéri (ACLED, 2023a).

Posibilidad de una intervención militar de la CEDEAO

La cumbre extraordinaria de la CEDEAO sobre la situación en Níger celebrada en Abuja (Nigeria) el 30 de julio de 2023 concluyó con un discurso de firmeza: la organización regional concedió al Consejo una semana para devolver el poder a Mohamed Bazoum. Los jefes de Estado Mayor (JEMADs) de la CEDEAO celebraron una reunión extraordinaria en Accra (Ghana) el 17 de agosto de 2023 para coordinar una posible intervención armada que restableciera el orden constitucional en Níger.

El 19 de agosto, como última mediación antes de una intervención militar, la CEDEAO, encabezada por el exjefe de Estado nigeriano Abdulsalami Abubakar, visitó Niamey y pudo reunirse con el derrocado presidente Bazoum. El mismo día, el jefe de la junta militar anunció la convocatoria de un diálogo nacional inclusivo e invitó a todas «las fuerzas vivas de la nación» a formular «propuestas concretas» con miras a sentar «las bases de una nueva vida constitucional». Del mismo modo, afirmó que la transición «no puede durar más de tres años» (International Crisis Group, 2023).

Causas/factores

Desde las elecciones generales de 2021 se viene cuestionando la legitimidad de la elección de Mohamed Bazoum debido a las acusaciones de fraude electoral, pero esto no generó la suficiente fuerza política como para amenazar su posición. Además, a diferencia de su predecesor, Mamahadou Issoufou, que provenía del mismo partido político y que se vio afectado por escándalos de corrupción durante su mandato, la presidencia de Bazoum no se había visto empañada por tales acusaciones. En cuanto a la seguridad, esta habría mejorado objetivamente desde que llegó al poder.

Si bien algunos relacionan el golpe con la creciente influencia de Rusia en la región, los catalizadores primarios fueron esencialmente de naturaleza doméstica. En realidad, estamos ante un «golpe de múltiples causas» que se podrían agrupar en próximas y estructurales.

Causas próximas

La relación triangular Bazoum-Tchiani-Issoufou

Tras compartir más de treinta años de militancia en el PNDS-Tarayya, Issoufou y Bazoum parecían ser aliados cercanos. No hay constancia de que Issoufou estuviera involucrado, pero el golpe parece haber sido negativo para él y su círculo. Issoufou está ahora bajo observación y su hijo, Sani, corre el riesgo de perder un ministerio clave (Petróleo). Además, el PNDS-Tarayya se ha convertido en un objetivo físico y simbólico para la ira pública, y numerosos asociados del expresidente han sido detenidos para ser interrogados (Thurston, 2023).

Se cree que el verdadero desencadenante de este golpe fue, sin duda, el anuncio de la destitución del general Omar Tchiani como jefe de la guardia presidencial que ocupaba desde 2011 (Labertit, 2023 y *El Confidencial*, 2023). Tchiani era considerado un estrecho colaborador de Mamahadou Issoufou en el palacio presidencial y puede haber tenido razones personales relacionadas con sus intereses para oponerse a algunas de las decisiones recientes del presidente electo. La chispa podría haber sido una disputa sobre acuerdos de alto nivel heredados de la era Issoufou, lo que finalmente habría allanado el camino para que otros oficiales históricamente opuestos al partido político de

Issoufou y Bazoum se hubieran unido al movimiento para derrocar al presidente en ejercicio.

La acción de estos hombres provocó discusiones dentro del Ejército, lo que llevó, unas horas más tarde, a la creación del Consejo Nacional para la Salvaguardia de la Patria (CNSP), con Tchiani a la cabeza. Este acuerdo fundacional, aunque frágil dentro del Ejército, fue seguido por una llamada al apoyo popular y una serie de nombramientos dentro de la administración para consolidar el hecho consumado. Hasta el día de hoy, el presidente Bazoum, su esposa y su hijo siguen bajo la vigilancia de las fuerzas de Tchiani (Wilén y Guichaoua, 2023).

La guerra del petróleo

En enero de 2019 se anunció un proyecto de decreto que definiría la política petrolífera nigerina para los próximos años. El presidente Bazoum, tras su elección en 2021, estaba siguiendo de cerca las negociaciones importantes como las de Sipex (la rama internacional de la compañía argelina de petróleo y gas, Sonatrach) o las discusiones relacionadas con nuevos contratos de producción compartida con Savannah Energy, una compañía energética británica independiente centrada en África (Sanbena, 2022).

«La guerra del petróleo» comenzó el 3 de abril de 2021 justo después de la toma de posesión de Bazoum, que se opuso a que Abba Issoufou (hijo del presidente saliente) controlase la Société Nigérienne des Produits Pétroliers (SONIDEP), cuya creación revela las tensiones subyacentes dentro del poder.

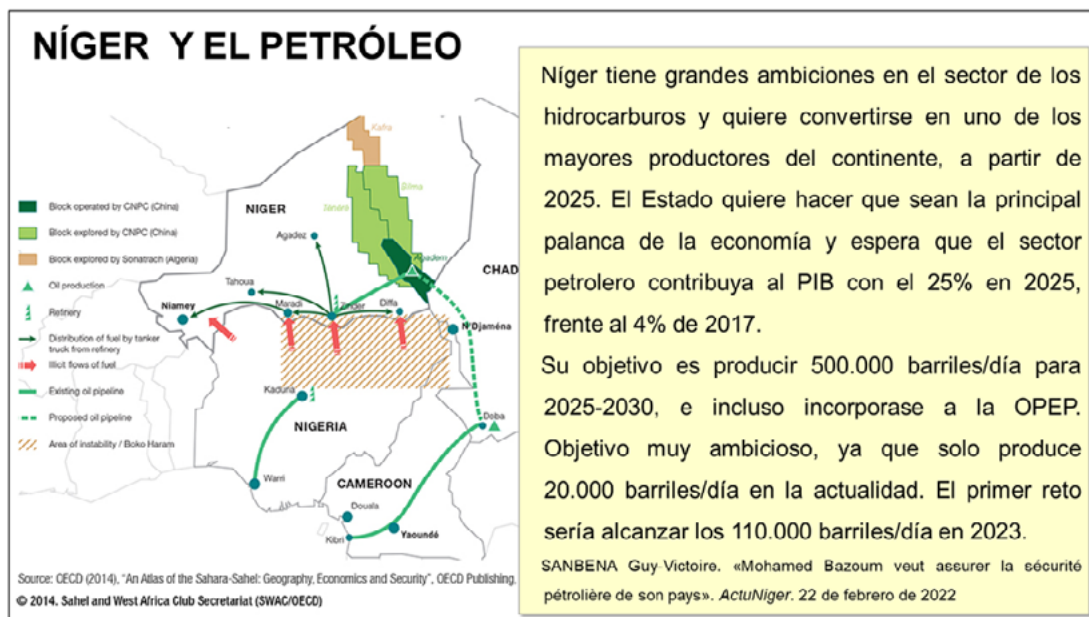


Figura 3 Níger y el Petróleo.
Fuente OECD «Atlas of the Sahel: Geography, Economics and Security».

El 7 de abril de 2023, Mahamane Sani Mahamadou Issoufou, hijo del presidente saliente, era nombrado ministro del Petróleo y la Energía (Soudan, 2021). Bajo sus auspicios, el Ministerio del Petróleo estaba estudiando una reorganización del sector petrolífero nigerino que conlleva un cambio de rumbo por medio del cual se aspira a tomar el control de sus recursos y optimizar la gestión de sus activos (Idrissa, 2022).

El 27 de julio de 2023, un día después del golpe, estaba prevista la creación de la nueva compañía petrolera PetroNiger, que debía haber sido aprobada en la reunión del Consejo de Ministros del 7 de julio de 2023 pero cuya aprobación se pospuso debido a una injerencia del jefe de Sonidep, Ibrahim Mamane (*Africa Intelligence*, 2023). El presidente Mohamed Bazoum fue derrocado justo el día anterior (Olivier, 2023).

Causas/factores estructurales

Población

Los grupos étnicos se corresponden con los cinco grupos lingüísticos principales (ver figura 4). Los hausa constituyen el grupo más numeroso (más del 50 %) y ocupan la región central del sur de Níger, aunque la mayoría de ellos viven en Nigeria. Los songhai

viven a lo largo del río Níger, a pesar de que la mayoría de ellos se encuentran en Mali. Los zarmas viven en la margen izquierda del río Níger, en estrecho contacto con los pueblos mauri y arewa. Los fulani (peul) están dispersos por todo el país, ya que son en su mayoría nómadas. Los tuareg son nómadas y se encuentran también en Argelia y Mali.

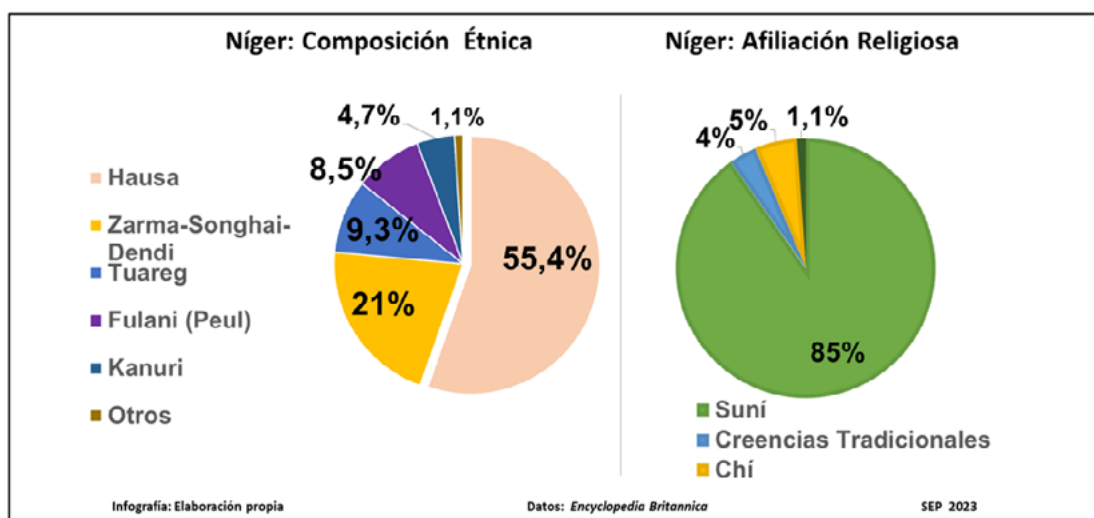


Figura 4 Níger: Grupos Étnicos y Afiliación religiosa.
Fuente: Encyclopedía Britannica. *Elaboración propia*

En cuanto a la afiliación religiosa, aproximadamente el 85 % de la población pertenece a la rama sunní del islam. No obstante, tanto un grupo de los hausa, los annaawaa, como un grupo fulani, los wodaabe, se han negado siempre a aceptar el islam, que sigue siendo la religión mayoritaria de los hausa y los fulani (Fuglestad y Laya, 2023).

Con cerca de la mitad de la población (48,2 %) por debajo del umbral de la pobreza (menos de 1.9 \$/día), la desigualdad social es una de las principales fuentes del descontento ciudadano. Según Naciones Unidas, Níger es el segundo país más pobre del mundo y ocupa la posición número 188 del Índice de Desarrollo Humano (IDH) (*Expansión*, 2021).

La mayor parte de la población (83 %) vive en zonas rurales y está distribuida de manera desigual. Una pequeña parte vive en las regiones secas del norte y son pastores nómadas (incluidos los tuaregs) mientras que la mayoría de los nigerinos viven en el sur, donde el clima posibilita la agricultura.

Una de las características que más llama la atención es su tasa de fecundidad, entre las más altas del mundo (6,8 hijos por mujer en 2021), lo que provoca que doble su población cada veinte años (ver figura 5).

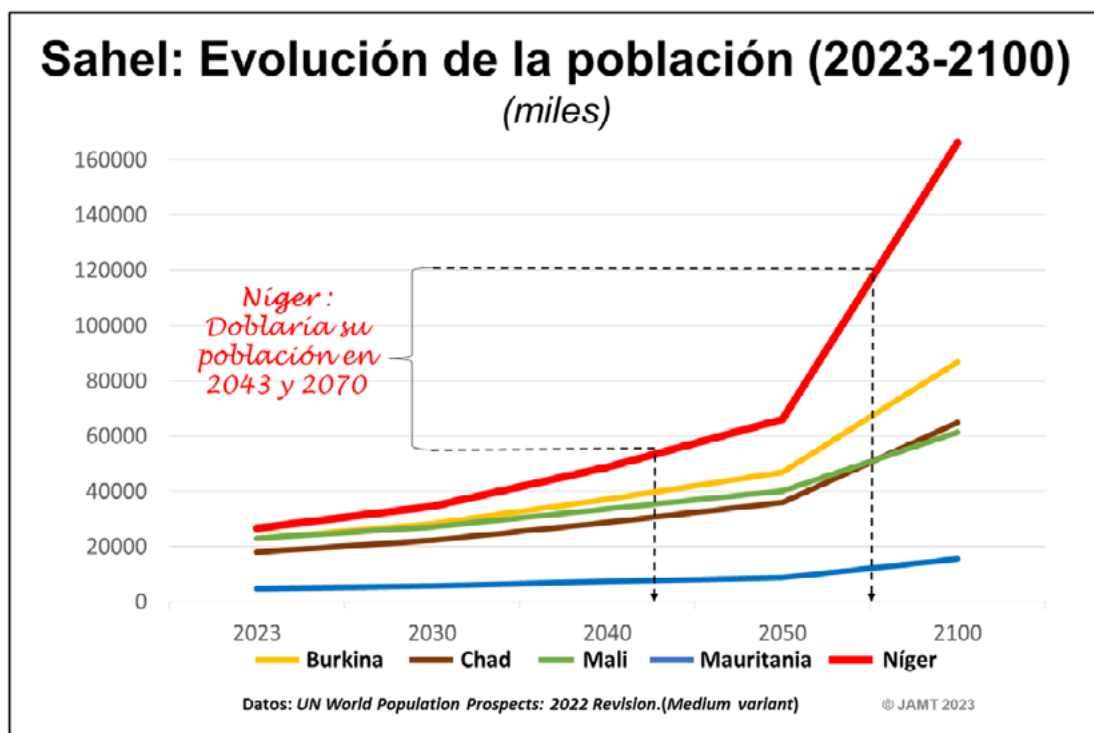


Figura 5. Evolución de la población (2023-2100). *Elaboración propia.*

Se tiene la impresión de que el golpe ha tenido un particular atractivo entre los jóvenes (el 68 % de la población nigerina es menor de 25 años), muchos de los cuales ven la democracia que se ha estado practicando en Níger como corrupta e ineficaz.

Fuerzas Armadas

Tienen una entidad de unos catorce mil doscientos efectivos (seis mil efectivos en fuerzas terrestres). Están diseñadas para llevar a cabo operaciones móviles de largo alcance dentro de su vasto territorio y, por ello, carecen de medios pesados (carros de combate y vehículos de combate de infantería). A pesar de la ausencia de un enemigo exterior bien definido, siguen siendo relativamente eficaces en el cumplimiento de su función primordial: las operaciones de contrainsurgencia (COIN) en el interior del

desierto, en especial teniendo en cuenta la multitud de amenazas y la inmensidad del territorio (Reeve, 2003).

Con menos de la mitad de población que España y una superficie equivalente a 2,5 veces la española, sus Fuerzas Armadas son la décima parte de las españolas y sus fuerzas de seguridad son muy escasas. Su una ratio es de unos cuarenta policías por cien mil habitantes mientras que la española es de más de trescientos policías por cien mil habitantes⁹.

Como en el resto de los países del Sahel, las Fuerzas Armadas nigerinas han ocupado siempre un lugar importante en la vida política de su nación. El espectro de su injerencia en la esfera política es una constante desde su independencia (1960) que no ha desaparecido (ver figura 1).

Yihadismo y crisis de seguridad

Una de las razones que la junta militar del general Tchiani empleó para justificar el golpe de Estado fue el deterioro de la seguridad a causa del incremento de las acciones terroristas yihadistas, casualmente, la misma excusa que emplearon los golpistas en Mali (2021) y en Burkina Faso (2022). Sin embargo, a diferencia de Mali y Burkina Faso, Níger no está parcialmente conquistado por grupos yihadistas. Amenazado por Boko Haram en el sur de la región de Diffa y por grupos armados afiliados a Al Qaeda y el Estado Islámico en el oeste en las regiones de Tillabéri y Tahoua, el país no sufrió ningún ataque importante en el primer semestre de 2023¹⁰.

Sí es cierto que el país ha experimentado un crecimiento continuo de la actividad terrorista yihadista desde 2018, con un año récord de muertes en 2021. Si bien el número de incidentes de violencia terrorista aumentó aún más en 2022, su letalidad ha disminuido constantemente, con una bajada general significativa de las muertes en el año 2022.

En los primeros seis meses de 2023, la violencia terrorista disminuyó en un 39 % en comparación con el semestre anterior. Los ataques contra civiles disminuyeron en un

⁹ Solo entre la Guardia Civil y la Policía Nacional suman 145 000 efectivos.

¹⁰ De hecho, la emboscada en la que cayó el ejército nigerino en la región de Tillabéri el 13 de agosto, quince días después del golpe, que mató a 17 soldados, fue el primer gran ataque en varios meses.

49 % y las muertes disminuyeron en un 16 %. Sin embargo, las operaciones de las fuerzas de seguridad nigerinas aumentaron en un 32 % como parte de un esfuerzo continuo para contrarrestar la inseguridad (ACLED, 2023b).

A principios de agosto, el análisis de los datos del ACLED contradecía la afirmación de que la violencia había aumentado inmediatamente antes del golpe, tal y como sugirieron los líderes del CNSP (ACLED, 2023a).

Grupos terroristas

En 2011, varios grupos terroristas yihadistas se volvieron más activos en la región después de que el presidente Issoufou asumiera el cargo. Aunque hubo incidentes aislados que involucraron a Al Qaeda del Magreb Islámico (AQMI) y a otros grupos más pequeños, la amenaza más importante era Boko Haram, que tenía su sede en la vecina Nigeria, desde donde lanzaba ataques en los países limítrofes. Níger se unió a otros países de la región para constituir la Fuerza Multinacional Conjunta (MNJTF) ¹¹ y combatir al grupo.

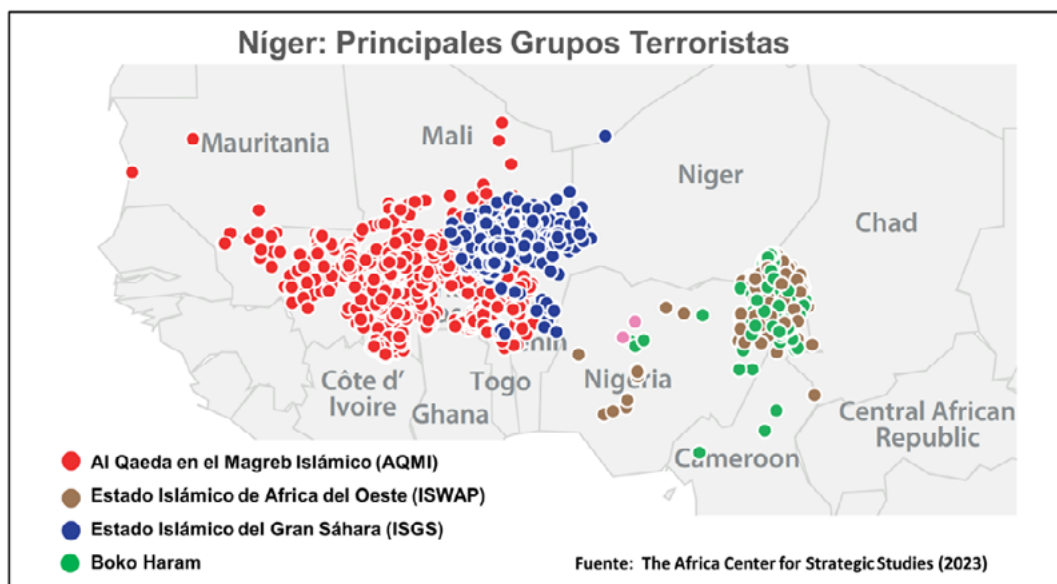


Figura 6. Grupos Terroristas. Fuente: The Africa Center for Strategic Studies.

¹¹ MNJTF: *Multinational Joint Task Force*. Para saber más ver: Morales Gonzalez, Alberto (2017). La Fuerza Multinacional Conjunta (MNJTF) contra Boko Haram. Documento de Opinión 130/2017. *Instituto Español de Estudios Estratégicos*.

Las filiales de Al Qaeda (como el Grupo de Apoyo al Islam y los Musulmanes, JNIM¹²), y del Estado Islámico en el Gran Sahara (ISGS) actúan fundamentalmente en las zonas fronterizas con Mali y Burkina Faso («zona de las tres fronteras»). También la zona fronteriza con Nigeria (región de Diffa) sufre constantes ataques de Boko Haram y del Estado Islámico-Provincia de África occidental, ISWAP¹³ (ver figura 6.7). En 2022, el número total de ataques llevados a cabo en Níger representó el 8 % del número total de eventos violentos en el Sahel. Tras la retirada de las fuerzas francesas (Operación Barkhane) e internacionales (MINUSMA¹⁴) de Mali, se ha producido un aumento de la violencia del ISGS a lo largo de la frontera con Níger. No obstante, Níger experimentó una disminución del 54 % en el número de muertes durante ese año (ACFSS, 2023).

Contraterrorismo

El golpe ha puesto en peligro la continuidad del programa de desarme, desmovilización y reintegración (DDR¹⁵) consistente en motivar a los combatientes yihadistas a desertar y reintegrarse en la sociedad. Alrededor de mil exyihadistas se han acogido a este programa desde que fuera instaurado por Bazoum cuando era ministro del Interior, en 2016 (Mednick, 2023a).

Refugiados y desplazados

El conflicto con Boko Haram en Nigeria ha llevado al desplazamiento de más de 335 000 refugiados, lo que supone un aumento del 9 % con respecto a 2022. Los refugiados y los solicitantes de asilo provienen principalmente de Nigeria (51 %), Mali (21 %) y Burkina Faso (9 %). La región de Tillabéri alberga el 40 % de la población desplazada mientras que la de Diffa tiene el 31 %. El conflicto en Mali también tiene consecuencias en Níger, que alberga a 55 892 refugiados malienses¹⁶.

¹² JNIM: *Jama'at Nusrat al-Islam wal-Muslimin*

¹³ ISWAP: *Islamic State West Africa Province*

¹⁴ MINUSMA: Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Mali

¹⁵ DDR: *Disarmament, Demobilization and Reintegration*

¹⁶ https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/where/sub-saharan-africa/niger_en

Papel de los actores externos

Naciones Unidas (ONU)

El 19 de agosto, una delegación encabezada por el representante especial del secretario general de la ONU para África occidental y el Sahel (UNOWAS¹⁷) visitó Niamey. Los diplomáticos de la ONU no se reunieron con el líder de los golpistas Tchiani, pero sí con el primer ministro, con miembros del Gobierno y con el gabinete de Tchiani. La delegación pidió a la junta militar que dialogara con la CEDEAO mientras que la principal exigencia de la junta fue el levantamiento de las sanciones económicas. A cambio, solo prometió la «liberación del presidente Bazoum». Antes de abandonar Niamey, la misión de la ONU hizo la misma petición a la Unión Africana, ya que la primera misión iniciada por la UA había sido rechazada (Aplogan, 2023).

Unión Africana (UA)

Una Unión Africana dividida tardó más de una semana en emitir una declaración conjunta apoyando los esfuerzos de la CEDEAO y «advirtiendo» del posible despliegue de una fuerza de reserva.

En la reunión en Adís Abeba el 14 de agosto de 2023, el Consejo de Paz y Seguridad (PSC¹⁸) de la UA decidió rechazar el uso de la fuerza frente a la junta militar nigerina. Esto hizo que se desvinculara de la CEDEAO que, aunque siguió favoreciendo el «diálogo», había ordenado la «activación inmediata de [su] fuerza de reserva», y la dejara considerablemente debilitada (Hochet y Sylvesatre, 2023)

El 22 de agosto, el PSC suspendía a Níger de todas sus instituciones y actividades «hasta la efectiva restauración del orden constitucional». También solicitó a la CEDEAO y a la comisión de la UA que presentaran una lista de los miembros de la junta militar con el fin de imponer sanciones específicas así como de los nombres de los partidarios militares y civiles de la junta, incluidos los involucrados en la violación de los derechos humanos del presidente Bazoum y de los otros detenidos (Mednick, 2023b).

¹⁷ UNOWAS: *The United Nations Office for West Africa*

¹⁸ PSC: *Peace & Security Council*

El PSC tiene potestad para anular una intervención militar si considera que la estabilidad colectiva del continente está amenazada por ella. Hasta ahora no lo ha hecho, pero muchos analistas opinan que tal medida dejaría a la CEDEAO con pocos motivos por los que reclamar una justificación legal para usar la fuerza en Níger.

-Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO¹⁹)

Después del golpe, la CEDEAO impuso sanciones económicas y de viaje al cerrar las fronteras terrestres y aéreas de Níger con los países que forman parte de ella y suspender las transacciones comerciales y financieras con él .

Tras la reunión de los jefes del Estado Mayor (JEMADs) en Acra el 18 de agosto de 2023, el comisionado para asuntos políticos, paz y seguridad, Abdel-Fatau Musah, anunció que la fuerza de la CEDEAO estaba lista para actuar tan pronto como se emitiera la orden de intervención y afirmó que ya se había fijado una fecha para la operación.

La firmeza del presidente nigeriano, actual presidente por turno de la CEDEAO, optando por la opción militar cogió a todos por sorpresa: no es que la CEDEAO no lo hubiese hecho antes, ya que la última vez fue cuando consiguieron quitar del poder a Yahyah Jammeh en Gambia en 2017, pero la organización no se atrevió a hacerlo ni con Mali, Burkina Faso o Guinea Conakry.

Es más, se atrevió a lanzar un ultimátum a la junta el 30 de julio: debían restituir a Bazoum en el poder en el plazo de una semana o atenerse a las consecuencias, lo que incluía una posible acción militar.

Argelia

Muy discreto al principio, Argel finalmente reveló su posición: condena del golpe y la solución política, y muestra un rechazo total a la intervención armada de la CEDEAO para evitar que Níger y la región en su conjunto sufran las consecuencias de una posible escalada y un deterioro de la situación.

¹⁹La CEDEAO, la agrupación regional más poderosa de África occidental, representa a quince países con una población conjunta de unos cuatrocientos millones de personas. Aunque se fundó para impulsar las economías, la CEDEAO se ha involucrado regularmente en conflictos regionales. También es conocida como ECOWAS por sus siglas en inglés.

El 5 de agosto, el presidente argelino, Abdelmadjid Tebboune, afirmó que la intervención militar de la CEDEAO en Níger era «una amenaza directa para Argelia», rechazó categóricamente cualquier intervención militar y añadió que no habría solución sin Argelia, que comparte casi mil kilómetros de frontera con Níger. Para explicar esta posición recordó las consecuencias de la intervención de la OTAN en 2011 en Libia, bajo mandato de las Naciones Unidas, para derrocar a Muammar Gaddafi (*Jeune Afrique*, 2023).

El 23 de agosto, el ministro de Asuntos Exteriores argelino realizó una gira por África occidental (Nigeria, Benín y Ghana) para proponer un «plan de transición de seis meses» (RFI, 2023).

Benín

Este país apoya una intervención militar de la CEDEAO. Por ello, los golpistas nigerinos están buscando soluciones para exportar el crudo producido por China National Petroleum Corp (CNPC) a través de otro territorio (*Africa Intelligence*, 2023). El 12 de septiembre, el CNSP y el Gobierno de transición anunciaron su decisión de denunciar el acuerdo de cooperación militar del 11 de julio de 2022 firmado entre Níger y Benín.

Burkina Faso y Mali

Burkina Faso y Mali se han negado a aplicar las sanciones contra Níger y han advertido de que «cualquier intervención militar contra Níger equivaldría a una declaración de guerra contra Burkina Faso y Mali». Para las juntas militares de ambos países, esto sería una injerencia exterior que supondría la retirada de ambos países de la CEDEAO así como la adopción de medidas de legítima defensa en apoyo a las Fuerzas Armadas de Níger y al pueblo nigerino (DSN, 2023).

Chad

El 15 de agosto de 2023, Ali Mahamane Lamine Zeine, primer ministro del Consejo Nacional para la Salvaguardia de la Patria (CNSP) de Níger, cursó una visita de cuarenta y ocho horas a Yamena. Durante su visita, constató el fuerte compromiso de Chad, que no es miembro de la CEDEAO, para apoyar a Níger.

España

El Ministerio de Asuntos Exteriores ha cancelado, por el momento, su cooperación bilateral con Níger para el desarrollo y ha llamado a la restauración del orden constitucional y a la liberación del presidente Bazoum.

Estados Unidos

El ejército norteamericano tiene desplegados unos mil cien militares en tres bases para drones (Shkolnikova, 2023):

- Una base a las afueras de Agadez con una pista de 1890 m. para drones MQ-9 Reaper y aviones tripulados.
- Otra base compartida con un aeropuerto civil
- Otra operada por la CIA

Estados Unidos parece muy cauteloso sobre la opción militar y ha adoptado un enfoque de perfil más bajo y divergente al de Francia (Chatelot, 2023). En la fase crucial de la crisis, Washington pareció querer evitar que su imagen fuera relacionada con la del país europeo. Se trataría de evitar ser asociado a una potencia cada vez más rechazada en África occidental. La adopción de esta posición le permitiría ser un socio «alternativo» a Francia, con la que compite en el África francófona a pesar de las apariencias (Timbuktu Institute, 2023). Estados Unidos ha decidido restringir más de 600 M \$ en seguridad y asistencia para el desarrollo en respuesta a la crisis política en Níger. Esta medida tiene como objetivo ejercer presión económica sobre los autores del golpe (*Alwihda Info*, 2023).

Francia

Francia es el país extranjero con el mayor número de soldados en Níger, unos mil quinientos, algunos de los cuales proceden de las tropas que han abandonado Mali y Burkina Faso en los últimos años. También explota uranio a través de la empresa Orano, la antigua Areva (Lecornu y Pommier, 2023).

La postura adoptada desde el principio es firme: condenó el golpe, evacuó a sus ciudadanos y apoyó una intervención militar de la CEDEAO al tiempo que expresaba su apoyo a la liberación y al regreso al poder del presidente Bazoum.

El 16 de agosto, el Ministerio de Relaciones Exteriores afirmaba en un comunicado que no retirarían sus fuerzas estacionadas en Níger porque estaban allí a petición de las autoridades legítimas. No reconocen ninguna decisión tomada por los golpistas y han cortado todo apoyo militar y cooperación civil desde el golpe.

Francia exige no solo la liberación de Bazoum, sino también que sea reintegrado en sus funciones y, si bien no interviene directamente, sigue apoyando una posible intervención armada de la CEDEAO (Châtelot, 2023).

Rusia

Las divisiones han sido visibles durante la II Cumbre Rusia-África (San Petersburgo, 27 y 28 de julio de 2023). Por un lado, Yevgeny Prigozhin, fundador de Wagner, fue visto elogiando al ejército de Níger por el golpe y ofreciendo los servicios de sus combatientes para poner orden. Por otro lado, el ministro de Relaciones Exteriores ruso, Sergei Lavrov, condenó el golpe y pidió un retorno al orden constitucional (Vines y Amare, 2023).

El nuevo primer ministro de Níger, Ali Mahaman Lamine Zeine, dijo al *New York Times* el 18 de agosto que los militares que derrocaron al presidente no le harían daño y que los militares nigerinos «no tienen intención» de colaborar con Rusia ni con los mercenarios del grupo Wagner²⁰

Conclusiones y prospectiva

Algunos analistas consideran que ha sido un golpe inevitable ya que «tras los golpes de Mali y Burkina le tocaba el turno a Níger». Sin embargo, no estamos ante un golpe de Estado más. El golpe nigerino difiere bastante del de sus vecinos precisamente porque existen diferencias remarcables:

- Se perpetró contra un presidente elegido democráticamente.

²⁰ <https://www.nytimes.com/2023/08/18/world/africa/niger-coup-president.html>

- No es cierto que la situación de seguridad en Níger se haya deteriorado en los últimos años como alegan los golpistas para justificarse. Lo demuestran los datos de 2022 y del primer semestre del 2023. Además, los grupos terroristas nunca se han establecido permanentemente en territorio nigerino, a diferencia de Mali y Burkina Faso.
- Ha habido avances en la gestión económica y social (la pobreza ha disminuido entre un 8 % y un 10 %).

El golpe militar supone un retroceso en la lucha contraterrorista, pues los militares golpistas no abordan los factores socioeconómicos subyacentes que explican los apoyos de la población a los grupos terroristas. La prueba es que, desde los golpes de Estado en Mali y Burkina Faso, los ataques terroristas contra civiles se han disparado. En Níger, que habían disminuido, ahora se teme que la tendencia pueda revertirse.

Esta crisis ha mostrado que la batalla por el posicionamiento estratégico continúa. Las potencias clásicas y los «nuevos actores» están en lucha por la influencia que rediseñará el nuevo equilibrio de poder en la región al final de estas crisis.

La delicada posición de la CEDEAO la podría llevar al colapso institucional. La CEDEAO decidió utilizar la fuerza militar si los esfuerzos diplomáticos no lograban restablecer al presidente elegido democráticamente. Este doble rasero mostrado por la CEDEAO en la gestión de los golpes de Estado en África occidental es una cuestión crucial. El resultado de la decisión de la CEDEAO de recurrir o no a la acción militar tendrá consecuencias importantes para la estabilidad de la región y para su propia supervivencia. Además, la constitución del eje Bamako-Uagadugú-Niamey, que consideran cualquier intervención militar contra Níger como una declaración contra ellos, pone de relieve no solo la fragilidad de la organización, sino también las visiones políticas divergentes dentro de ella.

Por otra parte, la reciente cumbre Rusia-África mostró con claridad la intención de Rusia de promover sus intereses en el continente, especialmente en el África francófona. Los objetivos de Rusia en África occidental convergen con los de sus aliados en la región: el fin de la presencia francesa en la región y su sustitución por Rusia.

Las posibles salidas para esta crisis pasarían por alguna de estas opciones:

- La guerra es aún posible, aunque poco probable. La posibilidad de una guerra ha profundizado las divisiones entre los estados miembros de la CEDEAO al tiempo que coloca al bloque regional en un difícil dilema. Una guerra empeoraría la situación humanitaria, de seguridad y política en la región. Además, podría beneficiar a los insurgentes yihadistas.
- Una transición «pactada» que favorecería claramente a los golpistas, pues les permitiría obtener el poder que buscaban y forzaría a una transición larga (tres años) en lugar de una transición «expres» (menos de un año).

Se podría concluir afirmando que en Níger se han repartido los roles y se ha reorganizado la baraja, pero con las mismas cartas. Por ello, se duda de que la nueva junta militar pueda resolver realmente los problemas que la han alzado al poder dada la implicación de sus miembros en esos mismos problemas.

Por último, no hay que olvidar que un gran porcentaje de musulmanes sahelianos, seducidos por la ideología salafista, creen que la creación de un estado islámico en el Sahel supondría un progreso considerable en comparación con las democracias actuales.

N. B. Documento cerrado el 30 de septiembre de 2023.

*Juan Alberto Mora Tebas**
Coronel del Ejército de Tierra

20/2024

20 de marzo de 2024

Javier Fernández Aparicio

Bangladés: cuando China llama a la puerta trasera de la India

Bangladés: cuando China llama a la puerta trasera de la India

Resumen:

Las recientes elecciones en Bangladés dieron un cuarto mandato a la primera ministra Sheikh Hasina, en el poder por la Liga Awami desde 1996, salvo el intervalo de 2001-2008. Pronto las grandes potencias se apresuraron a felicitarla, a la par que soslayaban las sospechas de irregularidades denunciadas por una oposición que boicoteó los comicios. Destacaron en especial India y China, ambos gigantes en una feroz rivalidad por atraerse a Bangladés mediante ayudas directas, proyectos de infraestructuras y alianzas de seguridad. Bangladés se conforma así como un país clave para la proyección china e india tanto en la región como en el Sudeste Asiático, donde Myanmar sí supone una amenaza de inestabilidad para el país. La política exterior de Bangladés se basa en un tradicional no alineamiento, lo cual le lleva también a mantener excelentes relaciones con otros actores como Japón, Rusia o Estados Unidos, que a su vez considera al país de la bahía de Bengala un socio determinante en su propia estrategia para el Indo-Pacífico.

Palabras clave:

Bangladés, India, China, Japón, Estados Unidos, Myanmar, Indo-Pacífico, Hasina

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

Bangladesh: when China knocks on India's back door

Abstract:

The recent elections in Bangladesh gave a fourth term to Prime Minister Sheikh Hasina, in power by the Awami League since 1996, except for the interval from 2001-2008. Soon the great powers rushed to congratulate her, while at the same time ignoring or timidly alluding to the suspicions of irregularities denounced by an opposition that boycotted the elections. India and China stood out in particular, both giants in a fierce rivalry to attract Bangladesh through direct aid, infrastructure projects and security alliances. Bangladesh thus becomes a key country for Chinese and Indian projection both in the region and in Southeast Asia, where Myanmar does pose a threat of instability to the country. Bangladesh's foreign policy is based on traditional non-alignment, which also leads it to maintain excellent relations with other actors such as Japan, Russia and the United States, which in turn considers the country of the Bay of Bengal a determining partner in its own strategy for the Indo-Pacific.

Keywords:

Bangladesh, India, China, Japan, United States, Myanmar, Indo-Pacific, Hasina

Hasina, primera ministra necesitada de legitimidad

Sheikh Hasina, primera ministra de Bangladés, fue la ganadora en las elecciones del pasado enero, con lo cual afronta a sus 76 años su cuarto mandato consecutivo al frente del país. No fue un camino fácil, pues muchas voces dentro y fuera del país tachan a Hasina de autoritaria y denuncian fraudes en los comicios. Desde finales de 2023 se recrudecieron los enfrentamientos entre activistas del opositor Partido Nacionalista de Bangladés (PNB) y miembros de la gubernamental Liga Awami (LA), a duras penas sofocados por la policía. Además, se habían multiplicado los arrestos de miles de personas vinculadas al PNB, en algunos casos presentándose cargos que se remontaban a años atrás, por lo que aquel respondió llamando al boicot de las elecciones. Por su parte, desde el inicio de la campaña electoral en diciembre, la AL alentó las deserciones en el seno del PNB, ofreciendo cargos y candidaturas a sus principales rivales, siendo el caso más claro el de Shahjahan Omar, el anteriormente encarcelado vicepresidente del PNB y poco después candidato del LA por la circunscripción de Jhalokati¹.

La jornada electoral del 7 de enero concluyó sin graves incidentes pero la participación fue solo del 42 %. La Comisión Electoral declaró a la AL ganador por mayoría absoluta, al retener el 75 % de los escaños en juego y revalidando así el cuarto mandato de Hasina. Tanto desde la India como desde China se apresuraron a felicitarla y también lo hizo, aunque más tardíamente, Estados Unidos, Reino Unido y la Unión Europea. En el caso de estadounidenses y británicos también se apuntó a que los comicios no fueron del todo libres ni justos². Finalizados estos, la primera ministra bangladesí está impulsando una política internacional que respalde su propia legitimidad, muy contestada aún a nivel interno³.

Una inmediata gira internacional de Hasina, en especial para asistir a la Conferencia de Seguridad de Múnich del 16-18 de febrero ha contribuido a reafirmar una posición más estable como primera ministra. Allí, planteó un discurso centrado en la lucha contra el cambio climático, pues Bangladés es uno de los países más afectado por ello, y se erigió en una

¹ TAREQUE SAKIL, Salman: Rise of Rafiqul Islam Jamal: BNP's replacement for Shahjahan Omar in Jhalakathi. *Dhaka Tribune* (23 de febrero de 2024). Disponible en: [Rise of Rafiqul Islam Jamal: BNP's replacement for Shahjahan Omar in Jhalakathi \(dhakatribune.com\)](https://www.dhakatribune.com) (consultado el 4/3/2024).

² ALAM, Julhas: «The US and UK say Bangladesh's elections extending Hasina's rule were not credible». *The Independent* (9 de enero de 2024). Disponible en: [The US and UK say Bangladesh's elections extending Hasina's rule were not credible | The Independent](https://www.independent.co.uk) (consultado el 4/3/2024).

³ ELLIS PETERSEN, Hannah & AZIZUR RAHMAN, Shaikh: «Bangladesh opposition reels under crackdown as thousands arrested». *The Guardian*, 22 de enero de 2024. Disponible en: ['They beat me with sticks': Bangladesh opposition reels under crackdown as thousands arrested | Bangladesh | The Guardian](https://www.theguardian.com) (consultado el 4/3/2024).

defensora de la posición de Ucrania en la actual guerra con Rusia, quizás como un guiño de complicidad a las posiciones occidentales, dentro del tradicional no alineamiento bangladesí. Incluso hubo una reunión bilateral de Hasina con el presidente ucraniano, Volodímir Zelenski, lo cual no fue obstáculo para que también desde Rusia se felicitase a la primera ministra por su victoria electoral⁴.

También se han mostrado muy interesados en ofrecer una visita oficial tanto la India como China, país al que Hasina viajó por última vez en 2019. La invitación china se produjo después de que el ministro de Transporte bangladesí, Obaidul Quader, declarará su agradecimiento a la India porque apoyó el proceso electoral cuando el opositor PNB lo boicoteó. Por su parte, el último encuentro entre el primer ministro indio, Modi, y Hasina se produjo en septiembre de 2023 en el marco de la Cumbre del G-20 en Nueva Delhi, y donde la seguridad en la región y la cooperación entre ambos países fueron los temas principales⁵.

Con lazos históricos, Bangladés, que es un enorme país solo empequeñecido ante la inmensidad de su vecino, formó parte de la India hasta 1947 y allí se fusionan la cultura y religión hindú con la musulmana, cuyos fieles sin embargo representan el 84 % de la población. Tiene una posición crucial, pues sirve de puente precisamente entre la India y el Sudeste Asiático, pero donde la influencia de la vecina Myanmar y de la más alejada China también ha sido relevante desde centurias atrás⁶. Hoy, Bangladés se siente cortejado por las propuestas de conectividad y la construcción de infraestructuras de ambos gigantes asiáticos, China e India, al tiempo que trata de hallar su propia posición en un área tan sensible para la política global como es el Indo-Pacífico, desde el golfo de Bengala.

Bangladés y su estrategia para el Indo-Pacífico

En abril de 2023, el país también hizo público su propia estrategia para el Indo-Pacífico, llamada «Perspectivas» y en donde fijaba su visión sobre el devenir de esta área de acuerdo con otro documento, «Visión 2041», un plan estratégico nacional para desarrollar

⁴ SHARMA, Pranay: «Hasina meets Zelenskyy as Bangladesh and the West mend fences». *Nikkei Asia* (17 de febrero de 2024). Disponible en: [Hasina meets Zelenskyy as Bangladesh and the West mend fences - Nikkei Asia](#) (consultado el 4/3/2024).

⁵ «China Invites Bangladesh PM Sheikh Hasina For Official Visit To Beijing». *NDTV World* (29 de enero de 2024). Disponible en: [China Invites Bangladesh PM Sheikh Hasina For Official Visit To Beijing \(ndtv.com\)](#) (consultado el 3/4/2023).

⁶ KAPLAN, Robert D.: *Monzón, un viaje por el futuro del océano Índico*, El hombre del Tres, 2012, pp. 193-218.

económicamente al país a través de la industrialización y en donde la posición geográfica de Bangladés, como Estado ribereño en el golfo de Bengala es clave para alcanzar este objetivo⁷. Por lo tanto, «Perspectivas» defiende la estabilidad y prosperidad en el Indo-Pacífico como factor crucial para hacer realidad su «Visión 2041» en el marco de la importancia de la región para el comercio internacional, promoviendo un Indo-Pacífico libre y abierto, la mejora de la acción climática y teniendo al factor tecnológico como la gran piedra angular de los proyectos. Esta auténtica estrategia parte de los principios rectores en la política tradicional bangladesí. El primero es la premisa en política exterior del considerado padre de la nación, Sheikh Mujibur Rahman, padre de Hasina, el no alineamiento sintetizado en la sentencia: «amistad hacia todos, malicia hacia ninguno». Posteriormente, las «Perspectivas» citan la no injerencia en asuntos internos, el arreglo pacífico de las controversias entre Estados, así como el respeto del derecho internacional en torno a los principios enunciados en la Carta de Naciones Unidas y, respecto a las rutas marítimas, la Convención sobre el Derecho del Mar (UNCLOS en sus siglas en inglés) de 1982⁸.

En las «Perspectivas» también se prioriza para Bangladés alcanzar la prosperidad económica a través de la conectividad de bienes, servicios y personas. Al contrario que en otros documentos donde se plasman las estrategias de países del Indo-Pacífico, como Japón, Corea del Sur o Australia, en las «Perspectivas» no se habla de terceros países en concreto, sino que enfatiza la necesidad de la seguridad dentro de una política de no alineamiento muy parecida a la expresada por la India en sus múltiples iniciativas o por otros países de la región, por ejemplo, la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN por sus siglas en inglés)⁹.

Así, la no injerencia en asuntos internos como principio fundamental no solo significa que Bangladés rechace cualquier intento de influir sobremanera en su política puertas adentro,

⁷ «Vision 2041 for developed and prosperous Bangladesh». Portal Nacional de Bangladés (actualizado a 9 de diciembre de 2023). Disponible en: [2023-09-12-09-29-18417c72f118bdb5393796c662aad03e.pdf \(portal.gov.bd\)](https://portal.gov.bd/2023-09-12-09-29-18417c72f118bdb5393796c662aad03e.pdf) (consultado el 3/4/2024).

⁸ «Indo-Pacific Outlook of Bangladesh». *Ministerio de Asuntos Exteriores* (24 de abril de 2023). Disponible en: [Ministry of Foreign Affairs- \(mofa.gov.bd\)](https://mofa.gov.bd/) (consultado el 3/4/2024).

⁹ FERNÁNDEZ APARICIO, Javier: «La India, autonomía e imperativo en su estrategia de seguridad». *Estrategias de Seguridad Nacional: La competencia entre grandes potencias*. Documento de Investigación 02/2023, CESEDEN, IEEE, pp. 91-112. Disponible en: [DIEEINV02_2023_EstrategiasdeSeguridad.pdf](https://www.iese.es/di/02_2023_EstrategiasdeSeguridad.pdf) (consultado el 4/3/2024).

sino que renuncia también a participar en la de otros Estados. La definición de seguridad en las «Perspectivas» bangladesíes alude al bienestar global y humano en general¹⁰.

Este concepto bangladesí de seguridad en el Indo-Pacífico se basa en la no proliferación y el mantenimiento de la paz, pero el país se enfrenta a una realidad más cruda. No hace tanto, el yihadismo era un problema grave y hoy la guerra en la vecina Myanmar alcanza unas dimensiones preocupantes. Miembros de la guardia fronteriza birmana cruzan ilegalmente la frontera, huyendo de los combates contra las fuerzas opositoras a la junta militar. El sureste de Bangladés sufre los ataques derivados a su vez de los intensos enfrentamientos entre el *Tatmadaw*, las Fuerzas Armadas de Myanmar, y el insurgente Ejército de Arakán, cuyos miembros también cruzan la frontera, entre combates, desde las provincias limítrofes birmanas, creando una grave amenaza para la seguridad de Bangladés, incluyendo la muerte de ciudadanos bangladesíes y enormes daños a propiedades. Se calcula que más de 3.000 bangladesíes han huido desde la frontera hacia el interior del país¹¹.

Respecto a Myanmar, ya existía una compleja situación, pues las masivas expulsiones de personas de etnia rohinyá a territorio bangladesí suponen que, en la actualidad, existan más de un millón trescientos mil desplazados en Bangladés hacinados en inmensos campos de refugiados¹².

La proyección de la India

La presencia de la India en Bangladés, con quien comparte más de cuatro mil kilómetros de frontera —la quinta más larga del mundo— es muy perceptible. La propia capital, Daca, antigua cabeza de la región de Bengala Oriental, presenta una estructura y características urbanas propiamente indias, aunque la población bangladesí sea de una secular mayoría musulmana¹³. La ayuda india a la rebelión independentista de 1971, en el llamado entonces Pakistán Oriental, fue decisiva para su triunfo en la posterior y sangrienta guerra de liberación

¹⁰ BOSE, Sohini: «Continuity and Change in Bangladesh's Indo-Pacific Outlook: Deliberating Post-Election Scenarios». *Observer Research Foundation* (4 de enero de 2024). Disponible en: [Continuity and Change in Bangladesh's Indo-Pacific Outlook: Deliberating Post-Election Scenarios \(orfonline.org\)](https://www.orfonline.org/news/analysis/continuity-and-change-in-bangladesh-s-indo-pacific-outlook-deliberating-post-election-scenarios/) (consultado el 4/3/2024).

¹¹ RAHMAN, Himel: «Crisis at the Bangladesh-Myanmar Border: A Looming Regional Challenge». *The Diplomat* (6 de febrero de 2024). Disponible en: [Crisis at the Bangladesh-Myanmar Border: A Looming Regional Challenge – The Diplomat](https://www.diplomat.com/article/crisis-at-the-bangladesh-myanmar-border-a-looming-regional-challenge/) (consultado el 4/3/2024).

¹² «Emergencia rohingya». *UNHCR-ACNUR Agencia de la ONU para Refugiados*. Disponible en: [Emergencia rohingya | ACNUR](https://www.acnur.org/emergencia-rohingya/) (consultado el 3/4/2024).

¹³ MIGUEL CALABIA, Emilio de: «Dhaka-Totem». *Bukubuku ABC Blogs* (8 de octubre de 2021). Disponible en: [Dhaka-Totem \(abc.es\)](https://www.abc.es/blogs/bukubuku/2021/10/08/dhaka-totem-20211008002E) (consultado el 5/3/2024)002E

contra Pakistán. Esto daría lugar al actual Bangladés, cuyo significado es «País en Bengala», lo que también conlleva la reminiscencia a su antigua pertenencia a la India, país al que debe su nacimiento moderno.

En 2014, ya con Narendra Modi en el poder, la India aceptó un laudo arbitral internacional fijando los límites territoriales y marítimos con Bangladés, en disputa desde los años setenta. La India mostraba así su interés en consolidar unas excelentes relaciones con su vecino oriental, en el marco del respeto a la normativa internacional, comparándolo con la política de China en el mar Meridional y los conflictos con sus vecinos inmediatos¹⁴. El *Act East Policy* impulsada por el gobierno de Modi también en 2014, se basaba en la proyección india hacia el Sudeste Asiático a través de la vía de Bangladés, por imperativo geográfico la única plausible para la India, de hecho, a menudo se ha llamado a Bangladés «la India bloqueada», lo que se constituye en un matiz clave en la relación indo-bangladesí. En 2015, Modi visitaba Bangladés en uno de sus primeros viajes al extranjero, visita devuelta por Hasina ese mismo año¹⁵.

Existe otra característica en el interés de la India en Bangladés más allá de ser puente de comunicación. Es la visión a largo plazo de este interés compartido y que se diferencia en la falta de interés y atención del pasado. Para la India, Bangladés ya no es un asunto menor y en palabras del actual ministro indio de Asuntos Exteriores, Subrahmanyam Jaishankar, esto es el reflejo más acabado de la nueva política india en su ascenso a gran potencia global y la maduración de un pensamiento económico de subsistencia a una política estratégica más amplia, ambiciosa y a largo plazo, todo ello en medio del ascenso de China en la región y de una agitación geopolítica más amplia¹⁶.

La India también desarrolla su enfoque de *Neighborhood first* (vecindad primero) donde Bangladés es el país más interesante por parte de la India para trabar unas sólidas relaciones comerciales y políticas. Bangladés es asertivo a ayudas e iniciativas indias como la de la Bahía de Bengala para la Cooperación Técnica y Económica Multisectorial (BIMSTEC en sus siglas

¹⁴ BURKE, Naomi: «Arbitral Tribunal Delimits Maritime Boundary Between Bangladesh and India in the Bay of Bengal». *American Society of International Law* (22 de septiembre de 2014). Disponible en: [Annex VII Arbitral Tribunal Delimits Maritime Boundary Between Bangladesh and India in the Bay of Bengal | ASIL](#) (consultado el 5/3/2024).

¹⁵ Los proyectos indios en Bangladés de la *Act East Policy* actualizados en: «Projects under the 'act east policy'». *Ministerio de Puertos, Transporte Marítimo y Vías* (29 de marzo de 2022). Disponible en: [Press Information Bureau \(pib.gov.in\)](#) (consultado el 5/3/2024).

¹⁶ JAISHANKAR, Subrahmanyam: *The India Way. Strategies for an uncertain world*. Harper Collins, 2020, pp. 192-214.

en inglés) o la Iniciativa Bangladés-Bután-India-Nepal (BBIN en sus siglas en inglés), aunque existen todavía controversias no resueltas entre ambos países en lo referente al uso de las aguas de los ríos que nacen o transcurren por territorio indio pero que desembocan en Bangladés¹⁷.

En la actualidad, ambos países están en negociaciones para lograr un acuerdo de asociación económica y ya existe otro para la utilización de la rupia en Bangladés e impulsar aún más su comercio con la India, más allá de sus reservas de divisas propias, que en marzo de 2023 alcanzaron su nivel más bajo desde 2016. La conectividad es el motor de esta asociación bilateral con otros proyectos que van desde las líneas ferroviarias, como el *Maitree Express* Kolkata-Daca, hasta la conexión de los puertos bangladesíes de Chittagong y Mongla con la propia Kolkata. Mientras, la India proporciona a Bangladés el tránsito franco a través de su territorio para comerciar con Nepal y Bután¹⁸.

En el sector de la defensa, existe también una tradicional colaboración entre la India y Bangladés, en especial con proyectos de modernización del equipamiento bangladesí. Desde 2018 existe un diálogo anual de defensa indo-bangladesí donde se ratifican contratos, se renuevan los compromisos ya existentes y se planean maniobras militares comunes cada vez más importantes y sofisticadas. Efectivamente, en octubre de 2023, en el marco de la undécima edición de ejercicios conjuntos bautizado como *Sampriti*, se contó con la participación de diversas unidades terrestres, artillería, ingeniería y otros cuerpos de las fuerzas armadas de ambos países¹⁹.

Sin embargo, en los últimos años a la India le ha aparecido un rival que pugna por las iniciativas y proyectos en Bangladés, quizás debido a la propia lentitud en completar los suyos. China también está interesada en la construcción de infraestructuras de conectividad, como el puente sobre el río Padma, convertido en un pilar del crecimiento económico bangladesí. En octubre de 2023, China estaba trabajando en la construcción de decenas de puentes y proyectos energéticos, con más de seiscientas empresas chinas invirtiendo en el país²⁰. El

¹⁷ ARYAL, S.K. & BHARTI, S.S.: «Evolution of 'India's Neighbourhood First Policy' Since Independence». *Society* 60, 224–232 (2023). Disponible en: [Evolution of 'India's Neighbourhood First Policy' Since Independence | Society \(springer.com\)](#) (consultado el 5/3/2024).

¹⁸ BOSE, Sohini. Op. cit.

¹⁹ «Sampriti-XI: Joint military exercise between India & Bangladesh held successfully in Meghalaya». *India News Network* (17 de octubre de 2023). Disponible en: [Sampriti-XI: Joint military exercise between India & Bangladesh held successfully in Meghalaya \(indianewsnetwork.com\)](#) (consultado 7/3/2023).

²⁰ KUN, Liu & HUIYING, Zhou: «China-made bridge opens in Bangladesh». *China Daily* (28 de junio de 2022). Disponible en: [China-made bridge opens in Bangladesh - Chinadaily.com.cn](#) (consultado el 5/3/2024).

peligro para la India estriba en que, teniendo en cuenta la sólida alianza sino-paquistaní que amenaza sus fronteras noroeste, incluyendo su salida al mar Arábigo, una posible alianza sino-bangladesí acabaría por rodear a la India también por el sureste.

China y sus proyectos

Bangladés se conforma como un nodo atractivo en el proyecto de la Iniciativa de la Franja y la Ruta para una salida de China al sur de Asia y a sus rutas marítimas, en este caso desde la bahía de Bengala, y para ello invierte y desarrolla obras de infraestructura y transporte en todo el país, lo que ha convertido a China en el mayor socio comercial desde el 2006, cuando superó a la India. Bangladés se conforma también como una plataforma de producción barata para el mercado interno chino, a la vez que ofrece un escaparate de productos chinos a precios competitivos con proyección en todo el sur de Asia²¹.

En los últimos tiempos, China sigue demostrando su interés en cortejar la amistad con Bangladés, en ocasiones a costa de la India, como ocurrió durante el suministro urgente al país de vacunas en la segunda ola de la pandemia de COVID cuando repuntaba la incidencia de la enfermedad en Bangladés, puesto que las compradas a la India no se habían entregado a tiempo²². Otro ejemplo lo tenemos en la rápida felicitación del gobierno de Xi Jinping a Hasina por su triunfo electoral de enero, incluyendo una invitación a la primera ministra para viajar a Beijing y reunirse con el presidente chino²³.

En el mercado de la defensa, desde 2018 Bangladés también se ha convertido en un comprador neto de armas a China, por encima incluso de sus suministradores tradicionales como lo eran, en primer lugar, India y Estados Unidos. De hecho, en la actualidad Bangladés es el segundo mayor cliente en las exportaciones chinas en este sector, un país que importó

²¹ LAILUFAR, Yasmin: «Understanding Bangladesh-China relations: Bangladesh's rising geopolitical agency and China's regional and global ambitions». *Journal of Contemporary East Asia Studies* (3 de enero de 2024). Disponible en: [Full article: Understanding Bangladesh-China relations: Bangladesh's rising geopolitical agency and China's regional and global ambitions \(tandfonline.com\)](https://www.tandfonline.com) (consultado el 7/3/2024).

²² HOLLINGSWORTH, Julia: «The world's biggest vaccine maker is stalling on exports. That's a problem for the planet's most vulnerable». *CNN* (25 de Mayo de 2021). Disponible en: <https://edition.cnn.com/2021/05/25/asia/covax-india-serum-institute-intl-hnk-dst/index.html> (consultado el 7/3/2024).

²³ «China renews PM's invitation to visit Beijing: Hasan». *Bangladesh Sangbad Sangstha* (28 de enero de 2024). Disponible en: [China renews PM's invitation to visit Beijing: Hasan | News Flash \(bssnews.net\)](https://www.bssnews.net) (consultado el 7/3/2024).

el 1,6 % de las armas comercializadas a nivel mundial entre 2013 y 2017 y donde en el período 2018-2022 China fue su principal proveedor con el 74 % de estas importaciones²⁴.

La relación bilateral en el campo de la seguridad va más allá de este suministro. Del año 2002 data la firma de un acuerdo de cooperación mutua y algunas de las infraestructuras programadas mediante capital y obra china afectan también al campo militar. En 2023 se inauguró una base de submarinos para la Armada de Bangladés, pero de completa construcción china, en Pekua, ciudad costera de la provincia de Cox's Bazaar. Es el puerto para submarinos más grande del sur de Asia y fue bautizada, muy simbólicamente para entender la actual relación sino-bangladesí, *BNS Sheikh Hasina*²⁵.

Esta relación con China es vista con preocupación por el gigantesco vecino indio, pero también para Estados Unidos y sus aliados. En abril de 2021, durante una visita al país, el entonces ministro de Defensa chino, Wei Fenghe, pidió una mayor cooperación militar por parte de países asiáticos como Bangladés en contra de las potencias que creaban alianzas en la región: una clara alusión al QUAD. China también apoyó a Bangladés cuando Estados Unidos lo excluyó de la Cumbre de la Democracia en diciembre de aquel año como advertencia a Hasina por la falta del respeto a los derechos humanos en el país. Al poco, el presidente Xi Jinping reiteraba públicamente el apoyo chino a su gobierno y le instaba a resistir toda presión estadounidense²⁶.

¿Significa que Bangladés sea un firme aliado chino en la región? No, en los últimos tiempos la propia Hasina defiende la cooperación pero no cierra alianzas en firme, como también se cuida al respecto de las posibles deudas adquiridas con Beijing, recalándose que es poco probable que Bangladés pueda caer en una trampa de deuda como ha ocurrido con otros países, la vecina Sri Lanka concretamente. Hasina demuestra tener una gran habilidad diplomática al reconocer y aceptar las inversiones chinas, pero reafirmando siempre la soberanía bangladesí²⁷.

²⁴ «Bangladesh ocupa el puesto 25 entre los principales países importadores de armas: SIPRI». *New Age Bangladesh* (13 de marzo de 2023). Disponible en: [Bangladesh 25th among top arms importing nations: SIPRI \(newagebd.net\)](https://www.newagebd.net) (consultado el 7/3/2024).

²⁵ «Bangladesh's first submarine base starts operation Monday». *Dhaka Tribune* (20 de marzo de 2023). Disponible en: [Bangladesh's first submarine base starts operation Monday \(dhakatribune.com\)](https://www.dhakatribune.com) (consultado el 7/3/2024).

²⁶ HASSAN, Mubashar: «What is Driving China-Bangladesh Bonhomie?». *The Diplomat* (18 de octubre de 2023). Disponible en: [What is Driving China-Bangladesh Bonhomie? – The Diplomat](https://www.diplomat.com) (consultado el 7/3/2024).

²⁷ «“We decide our foreign policy”: Bangladesh reacts to Chinese warning over joining Quad». *The Times of India*, (11 de Mayo 11 de 2021). Disponible en: <https://timesofindia.indiatimes.com/world/south-asia/we-decide-our->

Otros actores en busca de cooperación

En esta carrera internacional por cooperar con Bangladés aparecen otros actores, además de China e India. Occidente está atento a la posición bangladesí respecto al Indo-Pacífico. Así, el Fondo Monetario Internacional aprobó una ayuda de 4.700 millones de dólares en asistencia financiera para Bangladés en 2023, con el fin de mitigar los riesgos asociados al cambio climático²⁸. Por su parte, para Estados Unidos, Bangladés es un interlocutor clave en varios foros bilaterales y multilaterales, en especial el Diálogo de Asociación entre los Estados Unidos y Bangladés, el Diálogo de Seguridad entre los Estados Unidos y Bangladés y el Foro Regional de la ASEAN, a la par que proporciona todos los años grandes cantidades en ayuda militar, no solo equipamientos, sino también entrenamiento de las Fuerzas Armadas bangladesíes²⁹.

En los últimos tiempos, el gobierno de Hasina parece mostrar un mayor alineamiento con la política exterior estadounidense, tras alguna declaración desde Washington mostrando preocupación por la presencia china y la situación de los derechos humanos. Así Bangladés, que se abstuvo inicialmente en la votación en Naciones Unidas de marzo de 2022 condenando la invasión rusa de Ucrania, un año después varió y en abril de 2023 firmó una declaración conjunta con Japón, otro socio en el Indo-Pacífico para Bangladés, denunciando la violación del derecho internacional por parte de Rusia³⁰. No por ello existe un distanciamiento respecto a Rusia, pues Hasina reconoce la ayuda de la entonces Unión Soviética en la guerra de independencia de 1971 al bando de la Liga Awami de su padre, Sheikh Mujibur, considerado fundador de la patria bangladesí. La sentencia de Mujibur que debía imperar en la política exterior bangladesí de no alineamiento: «amistad con todos, malicia con ninguno» aún hoy es

[foreign-policy-bangladesh-reacts-to-chinese-warning-over-joining-quad/articleshow/82548632.cms](https://www.iefes.es/foreign-policy-bangladesh-reacts-to-chinese-warning-over-joining-quad/articleshow/82548632.cms) (consultado el 7/3/2024).

²⁸ GEORGIEVA, Kristalina: Bangladesh and its Partners are Launching the Bangladesh Climate and Development Platform to Leverage Adaptation and Mitigation Investments. *Fondo Monetario Internacional* (3 de diciembre de 2023). Disponible en: [Bangladesh and its Partners are Launching the Bangladesh Climate and Development Platform to Leverage Adaptation and Mitigation Investments \(imf.org\)](https://www.imf.org/external/press/pr/2023/1203) (consultado el 11/3/2024).

²⁹ «U.S. Security Cooperation with Bangladesh». *Departamento de Estado de los Estados Unidos* (1 de septiembre de 2023). Disponible en: <https://www.state.gov/u-s-security-cooperation-with-bangladesh/> (consultado el 11/3/2024).

³⁰ REZA CHOWDHURY, Kamran: Bangladesh shifts position on Ukraine war, says it's 'violation of international law'. *Benar News* (27 de abril de 2023). Disponible en: [Bangladesh shifts position on Ukraine war, says it's 'violation of international law' — BenarNews](https://www.benarnews.com/news/bangladesh-shifts-position-on-ukraine-war-says-its-violation-of-international-law/) (consultado el 11/3/2024).

la directriz de aquella³¹, lo cual justifica que la relación ruso-bangladesí bajo el gobierno de Hasina se haya mantenido, cuando no incrementando³².

Japón es otro de esos países interesados en Bangladés y uno de los principales inversores en el desarrollo de infraestructuras de conectividad y zonas industriales. Durante la visita de Hasina a Tokio en abril de 2023 también se estableció una asociación de seguridad entre ambos países, incluyendo la transferencia de tecnología³³. Al poco, Australia también estableció una oficina de defensa en su embajada en Daca, para fortalecer la cooperación en materia de defensa entre ambos países. La importancia económica y en seguridad de Japón para Bangladés se simboliza en la construcción del importante puerto de aguas profundas de Matarbari, un proyecto inicialmente concedido a China, pero rectificado y dado al país nipón después de que Estados Unidos e India mostraran su descontento³⁴.

Conclusiones

Desde hace dos décadas, India y China tienen sus ojos puestos en Bangladés como un país clave para sus proyectos de infraestructuras y transportes que conecten al subcontinente indio con el Sudeste Asiático. En los últimos tiempos el interés geoestratégico global en el marco del Indo-Pacífico ha redoblado la importancia del país a nivel internacional, pues es un aliado codiciado por su ubicación en el norte de la bahía de Bengala, cerca de la confluencia de los océanos Índico y Pacífico y por lo tanto de las rutas marítimas y sus cuellos de botella donde se conectan y transitan recursos vitales hacia o desde el estrecho de Malaca. También existen

³¹ «'Friendship to all, malice to none': Bangabandhu's historic quote incorporated into UN resolution». *Bdnews24* (7 de diciembre de 2022). Disponible en: ['Friendship to all, malice towards none': Bangabandhu's historic quote incorporated in UN resolution | The Business Standard \(tbsnews.net\)](https://www.tbsnews.net/news/friendship-to-all-malice-towards-none-bangabandhu-historic-quote-incorporated-in-un-resolution) (consultado el 11/3/2024).

³² SHAZZAD, Hussain: «'Friendship Towards All': Explaining Bangladesh's Abstention From the UN Resolution Over Ukraine». *Australian Institute of International Affairs* (25 de marzo de 2022). Disponible en: ["Friendship Towards All": Explaining Bangladesh's Abstention From the UN Resolution Over Ukraine — Australian Institute of International Affairs - Australian Institute of International Affairs](https://www.austlii.edu.au/au/other/aukia/aiia/20220325/friendship-towards-all-explaining-bangladesh-s-abstention-from-the-un-resolution-over-ukraine.html) (consultado el 11/3/2024).

³³ HASSAN, Mubashar: «Japan Deepens Defense Ties With Bangladesh». *The Diplomat* (3 de octubre de 2023). Disponible en: [Japan Deepens Defense Ties With Bangladesh – The Diplomat](https://www.diplomat.com/article/japan-deepens-defense-ties-with-bangladesh) (consultado el 11/3/2024).

³⁴ SAMAD, Saleem: «Japan to tie landlocked Northeast India with Bangladesh». *Pressenza International Press* (6 de marzo de 2023). Disponible en: [Japan to tie landlocked Northeast India with Bangladesh \(pressenza.com\)](https://www.pressenza.com/en/news/2023/03/japan-to-tie-landlocked-northeast-india-with-bangladesh/) (consultado el 11/3/2024).

importantes reservas de gas, algunas de ellas inexploradas en la bahía, lo cual incrementa aún más la atención sobre el país³⁵.

Para China, su presencia en Bangladés supondría acceder al océano Índico y rodear a la India, pues ya accede más al oeste gracias a su alianza con Pakistán. Por ello, la consolidación de los proyectos propios de cooperación, comercio y construcción de infraestructuras en Bangladés es también vital para el otro gigante asiático, la India, ya que permite su entrada a los mercados asiáticos e imposibilita una presencia amenazadora de China en su flanco oriental. Este interés mutuo en atraerse a Bangladés, y la misma posición actual del país en el concierto internacional ha cobrado impulso si tenemos en cuenta que pocos años atrás Bangladés se debatía en una guerra abierta contra el terrorismo yihadista³⁶ y la confrontación civil entre las dos cabezas de los principales partidos políticos bangladesíes, Hasina y Jaleda Zia, en arresto domiciliario desde 2018³⁷. Por el momento, Hasina ha conseguido estabilizar al país, pues el hijo de Zia, Tarique Rahman, líder de facto de una oposición casi desarticulada, vive en Londres desde 2008 y apenas es conocido en los círculos políticos bangladesíes y diplomáticos extranjeros, mientras el estamento militar ha mostrado su apoyo al gobierno de la primera ministra. Cultivando ahora una imagen de lideresa fuerte, se muestra receptiva a escuchar las propuestas de las grandes potencias.

El actor bangladesí se va tornando crucial a la hora de conformar las prioridades económicas y las arquitecturas de seguridad por parte de los diferentes países del Indo-Pacífico. Por ello, más allá de su posición exterior como país, preocupan otros asuntos que amenacen a la región como el peligro latente del terrorismo, la emergencia humanitaria que suponen los más de un millón de rohinyás que malviven en los campos de refugiados bangladesíes o la delincuencia organizada, pues Bangladés es considerado un país de tránsito esencial para el contrabando de drogas y uno de los centros productores de cannabis más importantes del sur de Asia.

En resumen, cortejado por la India y China, competidores entre sí, pero también por Occidente, el papel internacional de Bangladés aumenta en importancia dentro de este conflictivo marco

³⁵ HASSAN, Mubashar. et alí: «Present status of Bangladesh gas fields and future development». A review. *Journal of Natural Gas Geoscience*, 4, Nº 6, 2019, pp. 347-354. Disponible en: [Present status of Bangladesh gas fields and future development: A review - ScienceDirect](#) (consultado el 11/3/2024).

³⁶ IGUALADA TORTOSA, Carlos: «Bangladesh, puerta de entrada del yihadismo hacia el Sudeste Asiático». *Documento de Opinión IEEE* 96/2018 (20 de septiembre de 2018). Disponible en: [Bangladesh: puerta de entrada del yihadismo hacia el Sudeste Asiático \(ieee.es\)](#) (consultado el 11/3/2024).

³⁷ «Khaleda Zia's jail term suspension extended again by 6 months». *The Business Standard* (18 de septiembre de 2023). Disponible en: [Khaleda Zia's jail term suspension extended again by 6 months | The Business Standard \(tbsnews.net\)](#) (consultado el 11/3/2024).

geopolítico actual. La clave de esta posición también pasará por la estabilidad y, sobre todo, por los planes de sucesión dentro de la gubernamental Liga Awami, debido a la avanzada edad de Hasina, hoy la figura esencial en la estructura política bangladesí. Con una oposición acusándola de autoritaria, manifestándose en las grandes ciudades y denunciando en foros internacionales una represión in crescendo, la búsqueda de un posible sustituto a la primera ministra podría desencadenar divisiones internas y maniobras políticas que desequilibraran al país. Mientras, dos poderosos vecinos regionales con rango de potencias globales, India y China, golpean cada vez con más fuerza e insistencia en la puerta bangladesí para profundizar una cooperación y alianza que excluya al perdedor.

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

21/2024

21 de marzo de 2024

Francisco José Dacoba Cerviño

**Una potencia estresada, EE. UU.,
y otra preocupada, la RP China**

Una potencia estresada, EE. UU., y otra preocupada, la RP China

Resumen:

La esperanza norteamericana, una vez superada la Guerra Fría, de rebajar su presencia militar en el mundo y pasar a liderar desde la retaguardia, se desvaneció ante el reto que la revivida potencia asiática, la República Popular China, plantea a Washington en estos momentos. La proliferación de conflictos, de extrema gravedad, impiden el añorado *leading from behind*, y hace de los Estados Unidos una potencia estresada.

Las dificultades en la economía china, así como las persistentes tensiones en sus mares interiores, tanto con los países vecinos como con las formaciones aeronavales estadounidenses, con el foco puesto siempre en la incorporación de Taiwán al mapa de la República Popular, son causa de preocupación que el hermético régimen de Pekín apenas puede disimular.

De cómo solventen su rivalidad los dos gigantes dependerá el estado final de la reconfiguración de las relaciones internacionales en su transición del multilateralismo de corte occidental a un orden multipolar asimétrico.

Palabras clave:

Conflictividad, competición, coexistencia.

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

USA, the overstretched power and the People's Republic of China, the worried power

Abstract:

The North American hope, once the Cold War was over, to reduce its military presence all around the world, and the possibility to lead from the rear, faded in the face of the challenge that the revived Asian power, the People's Republic of China, poses to Washington. The proliferation of extremely serious conflicts prevents the long-awaited leading from behind, and makes the United States an overstressed power.

The difficulties in the Chinese economy, the persistent tensions with neighbouring countries and with the American naval formations, and the ever present question of the long-awaited incorporation of Taiwan to the map of the People's Republic, all are the cause of concern that the hermetic regime in Beijing can barely hide.

The final state of the reconfiguration of international relations in its transition from Western-style multilateralism to an asymmetric multipolar order will depend on how the two superpowers resolve their rivalry.

Keywords:

Conflictivity, competition, coexistence.

«En mi opinión, el destino de la humanidad depende de si Estados Unidos y China pueden llevarse bien. Creo que el rápido progreso de la IA, en particular, les deja solo entre cinco y diez años para encontrar la manera».

H. Kissinger
17 de mayo de 2023

El rumbo de colisión en el que parecen empeñados los Estados Unidos y la República Popular China es el factor más determinante en el incierto devenir de la reconfiguración del orden internacional. Y no parece que una posibilidad más amable se vislumbre en el horizonte. A pesar de ciertos brotes verdes en las relaciones entre ambos gigantes, como la apertura de canales de comunicación militar, permanecen riesgos innegables, como el futuro de Taiwán. Y, además, una duda que preocupa por igual a ambos lados del Pacífico: ¿volverá Donald Trump a ser presidente de los Estados Unidos?



Estados Unidos: la potencia estresada

El final de la Guerra Fría, victorioso para una comunidad euroatlántica que había vivido al borde del abismo nuclear durante décadas, dio paso a un estado de euforia, especialmente prometedor para la única superpotencia del momento. La incipiente *pax americana* nacía sin fecha de caducidad y los Estados Unidos se disponían a redimensionar su presencia militar fuera de sus fronteras. Tanto en Europa como en Oriente Medio bastarían unos pocos miles de efectivos, y algo más testimonial incluso en otros escenarios aún menos demandantes. Apenas se empezaba a ejecutar este redimensionamiento cuando se producen los ataques del 11S, a los que sucedieron las campañas de Afganistán e Irak; las fallidas primaveras árabes, con la guerra de Siria como capítulo más decisivo; la aparición del Dáesh y la proclamación del Califato, y la guerra, iniciada en 2014, de Rusia contra Ucrania. Y en el Pacífico, el reto que presenta el impresionante resurgir de la República Popular China, máxima preocupación a la que Washington quisiera dedicar todos sus esfuerzos.

Como las preocupaciones, al igual que las desgracias, nunca vienen solas, no es únicamente China quien cuestiona la hegemonía norteamericana. Rusia, Irán y Corea del Norte ponen especial interés en incendiar todos y cada uno de esos escenarios de los que Washington quisiera, si no desentenderse, sí al menos monitorizar desde un segundo plano: *leading from behind*. Pero ya no es posible. Europa vive sus momentos más críticos desde ese ya lejano final de la Guerra Fría. La estabilización de buena parte de Oriente Medio que anunciaban los Acuerdos de Abraham ha saltado por los aires el pasado 7 de octubre de 2023. En África se suceden los golpes de Estado en los que el denominador común, en buena parte de ellos, es la expulsión de las antiguas potencias coloniales para dejar paso libre a otros actores, China y Rusia especialmente, pero no solo. En la fachada asiática del Pacífico se suceden las provocaciones norcoreanas al vecino Japón, son frecuentes los incidentes entre formaciones aeronavales chinas, o rusas, y occidentales, y las disputas de Pekín con los países ribereños de los mares interiores de China (Filipinas, Vietnam...) alimentan una tensión permanente en la región. A todas estas circunstancias no puede ser ajena Norteamérica.

De todas las potencias revisionistas es China la que más inquieta en Washington. Más de lo que lo hiciera la Unión Soviética en su momento. Porque entonces la credibilidad norteamericana era indiscutible; porque la URSS nunca estuvo a la altura de su rival más allá de lo militar, especialmente, eso sí, en materia nuclear, y porque la China de hoy sí que es vista en la Casa Blanca como un *peer-competitor* comercial, tecnológico... y pronto, también, militar. Todo lo cual dibuja un escenario radicalmente opuesto al imaginado durante la breve *pax americana*.

Lejos de ver diluirse sus compromisos globales, los Estados Unidos se sienten inevitablemente abocados a admitir que se han convertido en una potencia estresada, «The overstretched Superpower»¹. Ante semejante desafío, la cuestión que circula dentro y fuera del país es la de si una sociedad tan fragmentada, disfuncional según algunos analistas, está en las mejores condiciones para afrontarlo². La otrora indiscutible capacidad norteamericana de imponer su voluntad es cuestionada por los magros resultados de las intervenciones militares de las dos últimas décadas, y la credibilidad norteamericana sufrió un serio golpe con la retirada apresurada y caótica de Kabul, en agosto de 2021. Su disuasión se resiente cuando un presidente en ejercicio, como lo era Trump en su momento, afirma que la OTAN es una herramienta obsoleta, y reitera sus críticas ahora, en plena campaña para la reelección.

La respuesta a semejante reto no puede hacerse esperar. Es, precisamente, en el aspecto militar en el que esta respuesta es más evidente: en los últimos ejercicios el gasto militar norteamericano no ha dejado de acrecentarse, ampliando con ello el diferencial con el resto de países, incluida China. A ello ha contribuido la constatación de carencias en capacidades y en reservas de material y munición de todo tipo que ha puesto sobre la mesa la invasión de Ucrania. Por otra parte, la Administración Biden también ha redoblado esfuerzos para contrarrestar la penetración china en el denominado sur global, y para ello ha convocado cumbres de democracias a las que ha invitado a más de cien países, o mediante iniciativas similares de carácter regional en

¹ BRANDS, Hal. «The Overstretched Superpower». 18 de enero de 2022. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2022-01-18/overstretched-superpower>

Nota: Todos los hipervínculos se encuentran activos con fecha de 13 de marzo de 2024.

² GATES, Robert M. «The Dysfunctional Superpower. Can a Divided America Deter China and Russia?». 29 de septiembre de 2023. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/united-states/robert-gates-america-china-russia-dysfunctional-superpower>

África e Iberoamérica. En un orden más práctico cabe reseñar la reciente presentación del **Corredor Económico India Oriente Medio Europa** (IMEC³), una apuesta ambiciosa que oponente a la ya veterana *Belt and Road Initiative* (BRI) china, la nueva Ruta de la Seda.

Un elemento imprescindible para que los Estados Unidos reduzcan el nivel de estrés, aunque sea parcialmente, es compartir la carga con los amigos y aliados. La Unión Europea, el Reino Unido, Japón, Corea del Sur o Australia, y acaso también la India o las monarquías del Golfo, por citar solo a algunos de ellos, estarán dispuestos a compartir esa carga, pero siempre en función de sus propios intereses, que no coincidirán necesariamente y en su totalidad con los norteamericanos, y de sus temores a enajenarse a un actor tan temible como inevitable, como es la República Popular China. Y aun cuando haya total sintonía, todos ellos están, en términos de capacidades militares, a años luz de las estadounidenses, por lo que no es realista pensar que los aliados puedan prescindir de Washington para afrontar los conflictos que requieran el empleo de la herramienta militar, singularmente cuando esto incluya combates de alta intensidad. La guerra en Ucrania abunda, de nuevo, en esta realidad. Para aliviar sus penas, Estados Unidos pretende que sus aliados en la OTAN se impliquen y paguen más por su propia seguridad, ahora claramente en juego frente a la agresividad rusa, y que le acompañen en su rumbo de colisión con China en aguas del Indopacífico. De ahí que el nuevo Concepto Estratégico de la OTAN, aprobado en Madrid en 2022, mencione el desafío que para la Alianza supone el gigante asiático.

El gran problema para los Estados Unidos, no obstante, no es únicamente el que se deriva de las reticencias que puedan presentar los amigos, ni de los temores frente a los adversarios, sino que es más bien de orden interno. Una fractura como la que se experimenta en el seno de la sociedad norteamericana impide no solo concentrarse en el reto que plantean terceros, sino que ni siquiera permite el acuerdo para identificar y valorar adecuadamente la magnitud del problema. En consecuencia, no será fácil tomar consciencia de lo que está en juego, diseñar las estrategias y disponer los medios necesarios para alcanzar los objetivos deseados.

³ «IMEC: India and US-led Counter Initiative to BRI», *The Geopolitics*. 25 de septiembre de 2023. Disponible en: <https://thegeopolitics.com/imec-india-and-us-led-counter-initiative-to-bri/>

China: la potencia preocupada

La economía ha sido la gran baza del Partido Comunista para consolidar su hegemonía y legitimidad indiscutibles ante la población china. La crisis desatada por la pandemia fue gestionada por el Gobierno con una política draconiana de control de la enfermedad durante el cierre de la sociedad en la fase crítica y, posteriormente, con la denominada política de cero-COVID. Desde entonces se repiten las malas noticias. La economía china se desacelera de manera sostenida, algo hasta cierto punto lógico pues las cifras de crecimiento a doble dígito no podían mantenerse de manera indefinida. La burbuja inmobiliaria ha causado la quiebra del gigante Evergrande, y nada permite suponer que será la última. La pandemia y el incremento de control por parte del Partido sobre la economía del país han tensionado los indicadores de crecimiento, que apuntan a un aterrizaje ¿suave? El intervencionismo estatal pone, además, en duda la solvencia del país para los inversores extranjeros, temerosos de que en cualquier momento el Gobierno ponga en marcha medidas heterodoxas⁴.

Varios son los nubarrones que se divisan en el corto plazo. El próximo presidente de los Estados Unidos, sea Biden o Trump, persistirá en la guerra económica y tecnológica, buscando desconectar ambas economías, lo que dañará inevitablemente a la china. La cronificación de la guerra en Ucrania seguirá desencadenando nuevas rondas de sanciones a Rusia, que ya empiezan a incluir expresamente a empresas chinas, a las que se reprocha su apoyo al esfuerzo bélico de Moscú⁵. Un posible cierre de la ruta comercial a través del mar Rojo, sometida a las tensiones que provocan los ataques a la navegación por parte de los rebeldes hutíes, tampoco sería una buena noticia para un gigante comercial como China. La vecina India, a su vez, presenta sus credenciales comerciales, industriales, demográficas, geopolíticas y militares sobre las que fundamentar su deseo de sentarse, en pie de igualdad, a la mesa de las grandes potencias. A todo esto, se añaden tensiones con casi todos los países ribereños de los

⁴ «Foreign direct investment in China falls to lowest level in decades», *Financial Times*. 19 de febrero de 2024. Disponible en: <https://www.ft.com/content/bcb1d331-5d8e-4cac-811e-eac7d9448486>

⁵ «La UE aprueba el décimo tercer paquete de sanciones contra Rusia, que incluye empresas chinas», *El Economista*. 21 de febrero de 2024. Disponible en: <https://www.eleconomista.es/economia/noticias/12685271/02/24/la-ue-aprueba-el-decimo-tercer-paquete-de-sanciones-contra-rusia-que-incluye-empresas-chinas.html>

mares interiores de China, ruta de paso obligado del intercambio de este gigante comercial con el resto del mundo.

Y, finalmente, Taiwán, una ilusión que puede devenir en pesadilla. La isla es irrenunciable para Pekín: la reunificación de la patria china debe alcanzarse, y se alcanzará. Con esta contundencia se expresa el presidente Xi para dejar clara la determinación de su Gobierno a este respecto. Cerrada la opción pacífica, desacreditada por la evidencia de su fracaso en Hong Kong, ya solo queda el recurso a medidas más agresivas, desde el bloqueo económico a la intervención militar. Pero las posibilidades de éxito de una invasión en fuerza chocan con el poco estimulante ejemplo del enquistamiento de la guerra en Ucrania. La victoria de Lai Ching-te en las elecciones taiwanesas del pasado mes de enero supone otro jarro de agua fría sobre los planes de acercamiento pacífico de Pekín a la isla rebelde. En resumen, nada claro qué hacer con Taiwán.

Pero China no va a colapsar. Porque es y seguirá siendo la gran potencia comercial global, que avanza en su carrera tecnológica y que pronto lo será también en lo militar. El Partido Comunista, es decir, el presidente Xi, tiene el control absoluto. Y, a pesar del desencanto que la nueva ruta de la seda está ocasionando en alguno de los receptores de la ayuda china, el país es visto como una potencia amable en el sur global, y lidera o impulsa iniciativas tan potentes como la Organización de Cooperación de Shanghái, la Asociación Económica Integral Regional (RCEP) o el recientemente ampliado grupo de los BRICS+.

Cuando dos elefantes se pelean...

...es la hierba la que sufre. Este dicho africano bien podría resumir el sentimiento del resto de actores internacionales a la vista del que parece inevitable choque de trenes entre Washington y Pekín. Nada bueno cabe esperar si no se reducen las tensiones entre ambos, pues su guerra comercial y tecnológica, mediante el intercambio de vetos y aranceles, y su disputa por la hegemonía mundial, tiene inevitables repercusiones negativas para la estabilidad internacional, para el progreso de la economía mundial y para la gestión de crisis transnacionales como las que provocan el calentamiento global,

el crimen internacional, los movimientos migratorios masivos o la revivida carrera de armamentos, convencional y nuclear.

Dos gigantes en su laberinto

En la entradilla de este artículo expresa Henry Kissinger su preocupación de que los dos grandes sean incapaces de encontrar fórmulas de distensión, y no solo en lo que a la inteligencia artificial se refiere. Si no de franca cooperación, sí al menos en modo control de daños. Para los Estados Unidos, la única manera posible de desestresarse un poco sería la de llegar a algún tipo de coexistencia con China. Una coexistencia siempre tensa, pero pacífica. Para China, a su vez, esta misma fórmula le permitiría diluir algunas de sus preocupaciones.

Lo quieran reconocer, o no, ambas potencias tienen buenas razones, tanto de orden interno como hacia el exterior, para adoptar un enfoque más pragmático de sus relaciones y que no se materialice el peor escenario posible. Los ataques de las diversas milicias patrocinadas por Irán contra objetivos estadounidenses en el mar Rojo, en Siria y en Irak ponen en evidencia que esta potencia ya no está en condiciones de arbitrar en las disputas en la región o de imponer medidas definitivas. Que la única opción que le resta a China para reintegrar Taiwán sea la de la coerción y el empleo de la fuerza, con todas las dudas que ello plantea, es muy inquietante: el éxito no está asegurado, el fracaso sería inadmisibles. El incremento en los esfuerzos en materia de seguridad de los vecinos, así como su estrechamiento de lazos con Washington, ha llevado a Xi Jinping a afirmar, ante los delegados del XX Congreso del Partido Comunista, que «debemos estar preparados para resistir vientos fuertes, aguas turbulentas e incluso peligrosas tormentas en nuestro camino».

Henry Kissinger falleció el pasado 29 de noviembre de 2023. Sus decisiones cuando ejerció responsabilidades de gobierno, o sus análisis como experto conocedor de la historia y de las relaciones internacionales, han sido muy controvertidos. Su última predicción, la de que el mundo dispone de una exigua ventana de cinco a diez años para evitar lo impensable debería ser una poderosa llamada de atención para que la potencia

estresada y la potencia preocupada se sienten a hablar y buscar, juntas, la salida de emergencia. Eso, o lo desconocido.

*Francisco José Dacoba Cerviño**

General de Brigada ET

Director del IEEE

[@fran_dacoba](#)

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

3
ie
kie



Documentos

OPINIÓN

Documentos **OPINIÓN**

- 529** ¿Qué elección tiene Taiwán? Xulio Ríos
- 551** El yuan-mineral desafía al petrodólar en la era de la transición energética. Juan M. Chomón Pérez
- 562** La Unión Europea y la úlcera balcánica. José Luis Pontijas Calderón
- 579** Las consecuencias geopolíticas del fin armenio de Nagorno Karabaj. Rafael Santiago Orti
- 592** Los «Estados oscilantes». La India y la «autonomía estratégica». Carmine de Vito
- 606** ¿Puede convertirse el transhumanismo en una amenaza para la seguridad?. Alberto Cique Moya
- 621** Empleo del poder aéreo ruso en Ucrania. Algunas lecciones identificadas de la fase inicial. José M. Martínez Cortés
- 634** República Centroafricana. Un país por construir. Ángel José Espiga Gómez
- 650** La ilusión de la autosuficiencia en un mundo globalizado: lecciones de la guerra de Ucrania. Ana Gómez Adeva
- 672** El derecho como arma estratégica: reflexiones sobre el conflicto entre Israel y Hamás. Zacarías Hernández Calvo
- 691** 2024, un mundo en elecciones. David Corral Hernández
- 705** La inteligencia artificial como factor de transformación de las operaciones militares en el nivel operacional. Juan Manuel Garat González
- 725** La batalla por la computación cuántica como llave para la victoria en la carrera espacial del siglo XXI. Alejandro Fernández de Bobadilla Ferrer
- 746** Una alianza «plus ultra». Luis Francisco Rey Arroyo
- 759** De las sedas al petróleo: China y la Nueva Ruta de la Seda en Nigeria. Sara Álvarez Quintáns
- 773** China, ¿una inteligencia de «todo a cien»? Manuel Ramírez Benavente
- 785** Guerra de túneles en la era de la información. Alberto Cique Moya
- 806** Rusia, Ucrania y el campo de batalla «transparente». Carlos Javier Frías Sánchez

- 819** El conflicto de Sudán: caos, devastación y «la mayor crisis de desplazados del mundo». Jesús Díez Alcalde
- 838** La población palestina y la población israelí ante la guerra entre Israel y Hamás. David Villar Vegas
- 851** Los dilemas de Pekín tras las elecciones en Taiwan. Isidre Ambrós
- 861** Occidente y la guerra. José Luis Calvo Alberó
- 873** Una Armada de 500 buques. Luis Perales Garat
- 889** Perspectiva internacional de la piratería y el terrorismo marítimo. Comparativa, causalidad y motivaciones. Guillermo Talavera Cejudo
- 905** La moneda, ¿reflejo de la reconfiguración geopolítica en África Occidental? Gabriel Jaime González
- 918** La desinformación como arma de guerra. Jaime Alastuey Rivas, María Isabel García López, Francisca García Vizcaíno, Adolfo Garrido López, Fernando Mora Moret, Jesús M^a Pedraza Majarrez, Sofía Pérez Tejada García
- 934** ¿El fin de la guerra civil en Myanmar? La Operación 1027 en el Estado de Shan. Guillermo Moya Barba
- 947** Navegando en Aguas Peligrosas: La Postura Marítima de la OTAN. Gonzalo Vázquez Orbaiceta
- 968** La industria de Defensa en España. I+D+i y Programas Especiales de Armamento. Marina Biondi, Pablo González-Aller, Pablo Martínez, Paula Raboso, Eduardo Sánchez, Emma Silva y Juan J. Villalba
- 998** Mali: un tablero de juego geopolítico. Selenn Fernández Juin
- 1014** La prevalencia de la guerra defensiva, su estancamiento y su carácter limitado. Miguel Ángel Pérez Franco

01/2024

8 de enero de 2024

Xulio Ríos *

¿Qué elección tiene Taiwán?

¿Qué elección tiene Taiwán?

Resumen:

En los últimos años, Taiwán ha ganado una importante visibilidad internacional. La gestión de la pandemia de COVID-19, su papel en la industria de semiconductores o su protagonismo en las tensiones estratégicas China-Estados Unidos son factores a tener especialmente en cuenta. El dilema sobre su futuro, marcado por el irrenunciable propósito del Partido Comunista de China (PCCh) de lograr la reunificación, condiciona de principio a fin su vida política. El resultado de cada contienda electoral se interpreta en términos de cuánto aleja o acerca dicho escenario. En este primer cuarto del siglo XXI, tras los dos mandatos de Chen Shui-bian (2000-2008) y los otros dos de Tsai Ing-wen (2016-2024), el soberanismo acaricia de nuevo la oportunidad de seguir al frente del Gobierno en Taipéi, una hipótesis acentuada por la división de la oposición. Y la preocupación crece en Beijing. El sentimiento identitario de una parte cada vez más significativa de la sociedad taiwanesa alienta la perspectiva de una resolución no pacífica de un problema que el líder chino Xi Jinping quisiera solventar antes de 2049.

Palabras clave:

Taiwán, independencia, elecciones, reunificación, Consenso de 1992, soberanismo.

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

What choice does Taiwan have?

Abstract:

In recent years, Taiwan has gained significant international visibility. Its handling of the Covid-19 pandemic, its role in the semiconductor industry, and its prominence in the strategic tensions between China and the United States are factors to be particularly considered. The dilemma about its future, marked by the unwavering goal of the Chinese Communist Party (CCP) to achieve reunification, conditions its political life from start to finish. The outcome of each electoral contest is interpreted in terms of how much it moves closer or further away from this scenario.

In the first quarter of the 21st century, after the two terms of Chen Shui-bian (2000-2008) and the two of Tsai Ing-wen (2016-2024), pro-sovereignty forces once again have the opportunity to lead the government in Taipei. This hypothesis is accentuated by the division within the opposition. And concerns are growing in Beijing. The growing identity sentiment within a significant part of Taiwanese society encourages the prospect of a non-peaceful resolution to a problem that Chinese leader Xi Jinping would like to see resolved before 2049.

Keywords:

Taiwan, Independence, Elections, Reunification, 1992 Consensus, Sovereignty.

Introducción

El próximo 13 de enero de 2024 Taiwán celebrará unas elecciones presidenciales y legislativas que concitan el interés de la comunidad internacional¹. Tras el estallido de la guerra en Ucrania y más recientemente en Oriente Medio, la especulación en torno a la posibilidad de apertura de un tercer frente de inestabilidad con epicentro en el estrecho de Taiwán se ha convertido en uno de los ejes de la campaña electoral. Ese temor, alentado por unos, descartado abiertamente por otros, puede influir en el ánimo de una sociedad conminada no solo a elegir entre diferentes opciones políticas, sino también entre la guerra y la paz.

Asimismo, la persistencia de un peculiar *statu quo*, que remite a la República de China (Taiwán) a la condición de Estado *de facto* apenas reconocido por una docena de países en todo el mundo, limita las expectativas propiamente soberanas del poder político en la isla. En los últimos tiempos, la presión sobre dicho *statu quo* ha ido en aumento, a consecuencia tanto de la mayor implicación de algunos actores internacionales en esta problemática como del interés de China continental en recuperar el pulso de la estrategia adoptada durante el mandato de Ma Ying-jeou (2008-2006), partidario de una mayor integración con el continente. Indirectamente, el nivel de afectación del *statu quo* es otra de las elecciones que debe hacer la sociedad taiwanesa al mostrar sus preferencias políticas en estos comicios.

Las opciones electorales

El 13 de enero de 2024 se sustancian elecciones presidenciales y legislativas. A ellas concurren diferentes opciones políticas agrupadas en dos corrientes principales: los «verdes», que rechazan la unificación, y los «azules», partidarios de ella. El representante genuino de los primeros es el nacionalista Kuomintang (KMT) y de los segundos, el Minjindang o Partido Democrático Progresista (PDP). A estos dos grandes

¹ Para seguir las elecciones en Taiwán, se sugiere el especial de libre acceso «Taiwán elecciones 2024» (<https://politica-china.org/taiwan-elecciones-2024>). El *Taiwán Hebdo* también resume semanalmente los principales eventos de la actualidad taiwanesa (<https://politica-china.org/opch/otros/hebdomadario>). Y para una evaluación de la política taiwanesa en los últimos años, «Taiwán 2023: 10 claves y 10 personajes de 2022» (<https://politica-china.org/secciones/publicaciones/taiwan-10-claves-y-10-personajes>). Estos últimos informes se publican desde 2014 con el apoyo del Ministerio de Asuntos Exteriores de la República de China (Taiwán).

bloques, que incorporan a formaciones más pequeñas en su periferia soberanista o nacionalista, se ha unido en los últimos años un tercero: el de los «blancos», hoy más cercanos a los azules que a los verdes. Su exponente es el Partido Popular de Taiwán (PPT). De cara a estos comicios, los esfuerzos por establecer una coalición «blanquiazul» fracasaron estrepitosamente.

Bajo el sistema electoral de Taiwán, el número de escaños de los legisladores generales se prorratea según el número de «votos partidistas» que cada formación recibe en los comicios, con el umbral fijado en el 5 por ciento de todos los votos emitidos². Cada partido tiene derecho a presentar una lista de 34 candidatos para 34 escaños generales en un Yuan Legislativo o Parlamento de 113 escaños, que también incluye 73 escaños elegidos en distritos legislativos uninominales y 6 escaños reservados para candidatos indígenas.

Según la Comisión Electoral Central (CEC), un total de 315 candidatos legislativos se han registrado para competir por 73 escaños en los distritos uninominales, mientras que 16 partidos políticos registraron sus listas, con un total de 178 nominados para 34 asientos. El KMT, el PPT y el gobernante PDP formalizaron listas que abarcan el total de los puestos en disputa. Sin embargo, los partidos más pequeños concurren más modestamente: el Partido el Pueblo Primero (PPP, azul) presentó una lista de 10 nominados, el Partido del Nuevo Poder (verde) y el Partido Nuevo (azul) de 8 y el Partido de la Construcción del Estado de Taiwán (verde) de 7.

En las listas para los 73 distritos del país, el PDP nominó a 69 candidatos, el KMT a 65 y el PPT a 10.

El PDP enfrenta una batalla cuesta arriba para retener su actual mayoría legislativa (62). De hecho, ni el PDP ni el KMT parecen esperar lograr una mayoría en la legislatura, y cada uno aspira a obtener unos 50 escaños en la Cámara.

La ruptura de la candidatura presidencial conjunta KMT-PPT podría beneficiar al PDP en aquellos distritos donde el apoyo combinado al KMT y al PPT es mayor que el suyo, como el área del Gran Taipéi. No obstante, en general, se espera que la ruptura tenga poco impacto en el resultado en los asientos que ambas formaciones principales dan por

² Para una visión general del sistema electoral en Taiwán, cfr. CENTRAL ELECTION COMMISSION. «Campaign Activities (PPT and Video)». Disponible en: <https://web.cec.gov.tw/english/cms/cecenews>

seguros. Los distritos más afectados serán aquellos en los que el KMT tiene las mismas posibilidades de ganar.

Tras la ruptura entre blancos y azules, la posibilidad de que el KMT y el PPT cooperen en el Parlamento en el futuro va a depender del resultado, especialmente si el PDP no logra la mayoría absoluta. Lo que más teme el KMT es que se desencadene «una guerra total» entre las dos partes que beneficie al rival común, el PDP, instando a un entendimiento tácito que maximice sus expectativas.

El actual PPT, fundado en 2019, solo ha participado en dos elecciones, una en Kaohsiung y otra en Taichung, fuera de su base en el norte de Taiwán. Si bien el KMT no ha nominado a candidatos para estos dos distritos electorales, uno de los concejales del partido se registró en el último minuto para el escaño de Kaohsiung como independiente. Los otros candidatos de distrito del PPT se encuentran en las ciudades de Taipéi, Nuevo Taipéi y Taoyuan y en los condados de Yilan, Kinmen y Lienchiang (Matsu), donde se enfrentarán a la competencia de los dos partidos principales. Ko Meilan, la hermana menor del presidente del PPT, Ko Wen-je, se postula en la ciudad de Hsinchu como independiente.

En las elecciones presidenciales, son tres las opciones en disputa. Las formaciones concurren con un boleto con candidatos a presidente y vicepresidente. El PDP aspira con la fórmula Lai Ching-te/Hsiao Bi-khim a que su formación siga al frente del Gobierno. Por su parte, la oposición concurre dividida en dos opciones: el KMT presenta al tándem Hou Yu-ih/Jaw Shau-kong y el PPT a Ko Wen-je/Wu Hsin-ying.

El fundador de Hon Hai Precision Industry Co., Terry Gou (azul), abandonó la carrera como candidato independiente. Esta decisión final puede haber sido consecuencia de las bajas expectativas de su candidatura —apenas rondó el 10 por ciento de apoyo en las encuestas previas—, de la incapacidad para establecer acuerdos con alguna de las formaciones principales, ya fuera el KMT o el PPT, o también de la investigación fiscal sobre su empresa desarrollada en China continental. El momento elegido para este expediente fue calificado por algunos como un intento de asustar al fundador de Hon Hai con el fin de que no concurriera a la presidencia, lo que evitaría que el voto de la oposición se dividiera aún más: Beijing querría mantenerla lo más unida posible para evitar la victoria del candidato del PDP, el actual vicepresidente Lai Ching-te, que

considera partidario de la independencia de Taiwán. Finalmente, Hon Hai fue multada con 20.000 yuanes (2816 dólares estadounidenses) por las autoridades de Wuhan por declarar impuestos incorrectamente, una cifra pírrica que en otro caso bien pudiera ser más abultada.

El favorito Lai Ching-te, de 64 años, actual vicepresidente y primer ministro entre septiembre de 2017 y enero de 2019, ha desarrollado una importante carrera política vinculada a la ciudad de Tainan, de la que fue alcalde y donde gozó de una muy amplia popularidad que se extendió por toda la isla. En esa condición de alcalde visitó China continental por primera y única vez en 2014. Su autodefinición como «trabajador pragmático por la independencia» le ha causado muchos disgustos: ha nutrido el rechazo de Beijing, pero también ha generado cierto temor entre quienes señalan su hipotético radicalismo como un peligro para el mantenimiento del *statu quo*. Consciente de ello, en los últimos tiempos, dentro y fuera de Taiwán, se ha afanado por desarrollar una imagen más moderada y comprometida con el continuismo de la actual presidenta Tsai Ing-wen.

La compañera de fórmula de Lai es Hsiao Bi-khim, de 52 años, quien se ha desempeñado como representante de la República de China (Taiwán) en Washington. Hsiao, nacida de padre taiwanés y madre estadounidense, refuerza la orientación de la candidatura con un poderoso efecto anti-China y pro-Estados Unidos y también resalta el firme compromiso del PDP con la autoidentificación taiwanesa.

El candidato del KMT, Hou Yu-ih, de 66 años, ejerció como alcalde de la ciudad de Nueva Taipéi desde 2018 hasta 2023, cosechando un importante nivel de apoyo público. Su notoriedad se ha visto favorecida por una imagen de policía eficiente y honesto. Director general de la Agencia Nacional de Policía de 2006 a 2008, fue, entre otros, el responsable de la investigación del intento de asesinato del expresidente Chen Shui-bian (verde), sintiéndose muy cercano entonces a su formación, el PDP, que abandonaría por el KMT a partir de 2013. A Hou se le identifica como partidario de la taiwanización del KMT, en detrimento de su reafirmación como una formación ligada al continente. Esa convicción explica las reservas de los sectores más tradicionales del KMT.

Tras el fracaso del acuerdo KMT-PPT, Hou desveló la identidad de su compañero de fórmula: Jaw Shau-kong. Esta elección de Jaw se ha interpretado como un claro giro pro-China, destinado a asegurar los votos de la facción «azul profundo», un grupo formado

principalmente por llegados del continente (*waishengren*) que huyeron de China con el KMT después de 1949 y sus descendientes. Los taiwaneses nativos, a menudo denominados *benshengren*, constituyen una identidad distinta. Aunque el impacto de esta distinción ha disminuido apreciablemente a lo largo de los años, todavía afecta al apoyo a Hou dentro del partido. Jaw, además, es referente del movimiento interno de los Bluefighters o 'luchadores azules', una facción dura constituida en 2021 y conocida por sus posturas más combativas, que tiene como objetivo inspirar a los miembros del partido a desafiar proactivamente a sus rivales.

A sus 73 años, Jaw cuenta con una dilatada carrera. Después de dos mandatos como concejal de la ciudad de Taipéi, accedió al Yuan Legislativo en 1987 y, a la edad de 41 años, en 1991 consiguió un lugar en el Gabinete como jefe de la Administración de Protección Ambiental (EPA), ahora Ministerio de Medio Ambiente. Sin embargo, en medio de ese proceso de taiwanización del KMT que comenzó en 1989, las disputas sobre la futura dirección de la formación abrieron una brecha entre Jaw y los altos dirigentes del partido. En 1990, estableció la Nueva Alianza del Kuomintang para impulsar la reforma intrapartidaria. La insatisfacción con la elección de legisladores del partido lo llevó a dimitir como jefe de la EPA en 1992 y al año siguiente fundó el Partido Nuevo con un grupo de ex políticos del KMT.

En 1994 se sumó a la carrera por la alcaldía de Taipéi. Con el voto azul dividido entre el candidato del KMT, Huang Ta-chou, y Jaw, el candidato del PDP, Chen Shui-bian obtuvo la victoria con el 44 por ciento de los apoyos frente al 30 por ciento de Jaw, relegando al KMT a un ignominioso tercer lugar con un 26 por ciento en la capital. Dos años más tarde, Jaw se retiró de la política e hizo una rápida transición al panorama mediático. Desde entonces ha ejercido influencia en la radio y la televisión y actualmente es el presidente de la Corporación de Radiodifusión de China de Taiwán.

Tras la aplastante derrota del KMT en las elecciones presidenciales de 2020, se reincorporó al partido al año siguiente con el propósito de contribuir a la revitalización de la formación movilizándolo a su propia corriente interna. Precisamente, en las elecciones locales de 2022, su implicación ha sido reconocida como crucial en la unificación de los miembros del KMT, brindando un apoyo sustancial a la campaña de los candidatos. Como resultado, el partido ganó 14 de los 22 puestos de alcalde y magistrado de condado, frente a los 5 del PDP.

Sin duda, con su nominación, el KMT está tratando de atraer a quienes profesan una identidad china más fuerte y quieren mejores relaciones con el otro lado del Estrecho. El riesgo de esta operación es que, al persistir y primar la presentación de propuestas políticas pro-China, aleje a los jóvenes votantes indecisos, menos propensos a apoyar al KMT. Por otra parte, el carisma de Jaw le asegura una importante visibilidad en la campaña electoral, lo que despierta preocupación en algunos sectores internos por cuanto pueda eclipsar a Hou.

Respecto al líder del PPT, Ko Wen-je, de 66 años, médico de profesión como Lai Ching-te, concurrió a las elecciones locales de 2014 como candidato independiente en la alcaldía de Taipéi y su lista resultó la más votada. Paradójicamente, contó entonces con el apoyo de los verdes (PDP y Unión de Solidaridad de Taiwán), momento a partir del cual inició un giro progresivo hacia un mayor acercamiento a los azules. Su formación evoca nominalmente al PPT histórico de Chiang Wei-shui y Peng Hua-ying, fundado en 1927, con el que no debe confundirse.

Ko presenta como su compañera de fórmula a Cynthia Wu, hija del expresidente de Hsin Kong Financial Holding Co., Eugene Wu. La carrera política de Cynthia Wu es igualmente reciente. Fue nombrada legisladora general en noviembre de 2022 para ocupar el puesto que había dejado vacante la exlegisladora del PPT Tsai Pi-ru tras descubrirse que había plagiado su tesis de maestría. Anteriormente había fungido como vicepresidenta de Shin Kong Life Insurance Co. Los medios locales le han dado el sobrenombre de «princesa de Shin Kong», nominación asociada con sus conexiones con EE. UU. y también con la necesidad de Ko de asegurar la financiación de su campaña. En contra de Wu se han esgrimido su falta de experiencia y su estatus de miembro de la élite rica de Taiwán, que puede provocar cierta desafección, ante lo que algunos califican como reiteradas muestras de arrogancia.

Las encuestas realizadas en los últimos meses han pronosticado de forma prácticamente ininterrumpida una victoria de Lai y el PDP en la hipótesis de una fragmentación de la oposición. Mientras existió, la expectativa de un acuerdo entre el KMT y el PPT favoreció más a Ko que a Hou. De hecho, según desvelaba la Fundación Opinión Pública a partir de los datos recabados entre el 19 y el 21 de noviembre, el apoyo a Ko llegó a rondar el

32 por ciento, frente al 29 por ciento de Lai³. Hou se mantenía en tercer lugar con un 23,6 por ciento. El surgimiento de Ko como candidato principal por primera vez en las encuestas realizadas por la Fundación de Opinión Pública de Taiwán subrayaba cuán ajustada e impredecible era la carrera.

Otras encuestas ofrecían datos menos contundentes. Para el medio de noticias en línea My-formosa.com, Lai seguía liderando con un 31,9 por ciento, Hou se posicionaba en segundo lugar con un 30 por ciento y Ko recababa un 26 por ciento de los apoyos. Para la TVBS, Lai lideraba con un 34 por ciento, Hou se situaba en segundo lugar con un 31 por ciento y Ko en tercer lugar con un 23 por ciento. Y para Formosanos Unidos por la Independencia y la Asociación de Seguridad Nacional de Taiwán, el 31,4 por ciento de los encuestados apoyaba a Lai, el 27,3 por ciento apoyaba a Ko y el 26,6 por ciento apoyaba a Hou.

Aunque las encuestas han favorecido en su mayoría las expectativas electorales del PDP, este afronta dudas propias por su humillante desempeño en las elecciones locales de 2022, que condujeron a la dimisión de Tsai Ing-wen como líder de la formación⁴. Por otra parte, los sondeos también ratificaban que el candidato presidencial del KMT, Hou Yu-ih, no acababa de despegar, lastrado por una imagen relativamente débil incapaz de generar entusiasmo. Ko, no obstante, mantenía su aureola, acariciando la posibilidad de una victoria que podría complementarse con el aumento de la proporción de escaños legislativos de su partido. Como presidente de una formación que recién está comenzando a expandir su influencia y poder, ganar la presidencia sería una enorme ventaja. Asimismo, terminar segundo en las elecciones presidenciales y emerger como el mayor partido de oposición por delante del KMT supondría una enorme satisfacción, y quizás precipitaría una crisis terminal en el viejo partido nacionalista.

Por tanto, la situación es crítica para el KMT. Tras la dramática ruptura de la supuesta alianza con el PPT, encuestas recientes han mostrado un incremento del apoyo. Ese aumento se ha atribuido a la elección de Jaw Shau-kong como compañero de fórmula. Este puede resultar decisivo para consolidar efectivamente la base del KMT, sobre todo entre aquellos a quienes les resulta difícil apoyar a Hou por su condición de nativo

³ BLOOMBERG. «Ko Wen-je overtakes William Lai in approval rate poll», *Taipei Times*. 28 de noviembre de 2023. Disponible en : <https://www.taipetimes.com/News/taiwan/archives/2023/11/28/2003809830>

⁴ RADIO TAIWÁN INTERNACIONAL. «Tsai Ing-wen reconoce la derrota del PDP y dimite como líder del partido». 26 de noviembre de 2022. Disponible en : <https://es.rti.org.tw/news/view/id/93742>

taiwanés y a la percepción de que «no es lo suficientemente KMT». Los antecedentes de Jaw como «continental» de segunda generación son un complemento ideal para el atractivo de Hou entre los taiwaneses partidarios del KMT.

Dada la animosidad tras la debacle de las negociaciones de la alianza, es posible que Ko y el KMT se enfrenten entre sí durante la campaña. Un plan más inteligente sería que controlaran su disgusto mutuo y se concentraran en criticar el historial del Gobierno del PDP y aprovechar el temor de los votantes a un posible conflicto militar.

El riesgo mayor para el KMT es que los votantes propios que desean un cambio de gobierno podrían abandonar el barco y pasarse al PPT para mejorar sus posibilidades de derrocar al PDP si ven que Ko adelanta de manera convincente a Hou. Por supuesto, podría ocurrir lo contrario, y los partidarios del PPT abandonarían a Ko en favor de Hou si las encuestas de este último mejoran. Esa será una variable esencial de la contienda electoral. Es por ello previsible que el KMT active en su discurso electoral un choque frontal con el PDP en un esfuerzo por liderar la oposición.

En cuanto a la agenda temática de la campaña, son varios los asuntos en los que las posiciones de las principales formaciones se han decantado. Las relaciones con China continental y la «paz versus guerra» o la corrupción son referentes inevitables. Hou presume de ser el único candidato presidencial que se opone claramente a la independencia formal de Taiwán, porque cree que hacerlo ayudará a lograr la paz a través del estrecho de Taiwán. Su principal objetivo, dice, es asegurar la paz bajo su política de las «tres D» —disuasión, diálogo y reducción de tensiones— después de varios años de amenazas militares y deterioro de las relaciones con Beijing. Al mismo tiempo, aboga por restablecer un diálogo con Beijing basado en los principios de igualdad, buena voluntad y dignidad.

Mientras Lai se apunta al continuismo de la política desarrollada por la presidenta Tsai Ing-wen en los últimos ocho años, Ko Wen-je se abona a la normalización de las relaciones a través del Estrecho, si bien prescinde de lo que califica como «entusiasmo ingenuo» del KMT.

Otros frentes del debate electoral afectan a asuntos como:

- a) La seguridad energética de la isla, vital para su desempeño económico. Tanto Hou como Ko comparten la política de reversión de la eliminación gradual de la

energía nuclear promovida por el PDP, siempre que las plantas nucleares pasen las inspecciones de seguridad realizadas por un equipo de expertos internacionales.

- b) La gestión de la inmigración de China continental. Hou también propuso reabrir las fronteras de Taiwán a los viajeros chinos y a más estudiantes chinos, lo que, en su opinión, ayudaría a las empresas locales y a las instituciones de educación superior, al tiempo que mejoraría el entendimiento bilateral y reduciría el riesgo de la falta de comunicación. Asimismo, se ha mostrado favorable a levantar la prohibición a los grupos turísticos chinos y permitir que un «número significativo» de chinos estudien y trabajen en Taiwán. El PDP arguye razones de seguridad nacional para negar el plácet a los planes de abrir aún más las universidades y lugares de trabajo a los chinos continentales. También existe temor a que la medida provoque un desempleo masivo entre los taiwaneses, aunque el mercado laboral afronta una persistente escasez de mano de obra.
- c) Las relaciones económicas con el continente. El PDP se distancia del KMT por pensar que una economía dependiente de China continental es la única salida para Taiwán. Rechaza la propuesta de Hou de renegociar el Acuerdo Marco de Cooperación Económica a través del Estrecho (ECFA, por sus siglas en inglés) firmado en 2010 y de relanzar las conversaciones sobre el Acuerdo Comercial de Servicios a través del Estrecho. Los planes para impulsar el acuerdo comercial, que habría promovido una mayor integración económica de Taiwán con China, fueron archivados por el entonces Gobierno del KMT en 2014 tras protestas masivas en Taipéi, posteriormente denominadas Movimiento Girasol.
- d) Integración regional. El KMT y el PDP están de acuerdo en impulsar la adhesión de Taiwán al bloque comercial del Acuerdo Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP). Sin embargo, Ko matiza que Taiwán «aún no está listo» para unirse al CPTPP y, en cambio, debiera presionar para ser parte de la Asociación Económica Integral Regional (RCEP) iniciando conversaciones con China.

China continental, ojo avizor

La política de reforma y apertura adoptada tras la muerte de Mao se acompañó en China de una reformulación del enfoque del problema territorial, abundando en la idea de la «reunificación pacífica». Esta sigue siendo la apuesta prioritaria. La aprobación de la Ley Antisecesión en 2005 dejó claro, por otra parte, que cualquier rumbo hacia la independencia provocaría la reacción bélica de Beijing⁵. Para China, Taiwán es un «interés central» y, por tanto, innegociable.

En este contexto, las autoridades de China continental han dejado entrever que la reelección del PDP supondría un agravamiento de las tensiones y un incremento del peligro de estallido del conflicto⁶. Los portavoces continentales insisten en que China no dejará margen alguno para las actividades separatistas encaminadas a la «independencia de Taiwán». Para el PCCh, Lai, aunque en apariencia se haya moderado, sigue siendo aquel «trabajador pragmático por la independencia», es más radical que Tsai Ing-wen y representa el secesionismo *de facto* del PDP.

China ha terciado asegurando que está dispuesta a crear un amplio espacio que permita la reunificación pacífica a través del estrecho de Taiwán. Acusa a Lai y su compañera de fórmula Hsiao, ambos separatistas favorables a la «independencia de Taiwán», de distorsionar los hechos y restar importancia al peligro que suponen las actividades secesionistas engañando a los votantes.

Considerando a Taiwán como parte inalienable de su territorio, el PCCh, que mantiene relaciones de intercambio con el PPT y, sobre todo, una cooperación institucional con el KMT suscrita en 2005 para frenar la independencia, suspendió las interacciones con Taipéi cuando el PDP se convirtió en el partido gobernante de Taiwán en 2016. Ko ha destacado la importancia de descongelar las gélidas relaciones y reanudar las interacciones con China, resolviendo el actual estancamiento a través del Estrecho.

Beijing apuesta por el Consenso de 1992 como base de su política. Este concepto alude a un entendimiento tácito entre el KMT y el PCCh: ambos lados del Estrecho reconocen

⁵ El texto completo de la ley se encuentra disponible en el siguiente enlace: <http://iunque.china-consulate.gov.cn/esp/zt/zgtwwt/200511/P020211029378022440933.pdf>

⁶ XINHUA. «Oponerse a “independencia de Taiwán” es el único camino hacia desarrollo pacífico de relaciones a través del Estrecho: Parte continental». Beijing, 29 de noviembre de 2023. Disponible en: <https://spanish.news.cn/20231129/ee9e47071d964c95ab28dd73f8369468/c.html>

que hay «una China», aunque cada parte tiene su propia interpretación de lo que significa «China», ya sea República a secas (la fundada por Sun Yat-sen en 1911) o República Popular (la fundada por Mao en 1949).

Bajo dicho marco general, Beijing resalta la vinculación natural entre ambos lados. Así, la dependencia de las exportaciones taiwanesas del mercado chino sigue siendo una vulnerabilidad a pesar de los esfuerzos de la isla por diversificar sus clientes. Entre 2012 y 2022 el crecimiento medio de las exportaciones taiwanesas al continente y Hong Kong fue del 4,4 por ciento. El resultado es que la parte continental y la RAE siguen siendo los principales destinos de exportación de Taiwán, representando el 38,7 por ciento de las exportaciones totales en 2022⁷.

En este total, los semiconductores constituyen, en valor (estimado en más de 150 mil millones de dólares), la mayor proporción de las ventas a China, que continúa creciendo. En 2012 representaban solo el 32,9 por ciento de las exportaciones. En 2022 la proporción aumentó al 62,4 por ciento. Las cifras reflejan el alcance de la interdependencia en este sector estratégico.

A esta dependencia estructural, cabe sumar la estrategia encaminada a incrementar las conexiones entre la isla y Fujian y los esfuerzos financieros para proponer a los ingenieros taiwaneses salarios muy atractivos. Según *Nikkei Asia*, más de 3000 ingenieros informáticos taiwaneses trabajan en China, atraídos por una guerra de ofertas por sus salarios, 2,5 veces superiores a los del TSMC de Taiwán.

La provincia china de Fujian comenzó a implementar quince medidas económicas dirigidas a los taiwaneses en su último intento por avivar el sentimiento pro-Beijing antes de las elecciones del 13 de enero. En septiembre se anunció su conversión en una «zona de demostración de desarrollo integrado a través del Estrecho». La propuesta podría complementarse con medidas de carácter comercial que favorezcan o disuadan a determinados colectivos productores —en especial agrícolas— con relaciones con el continente para inclinar sus opciones electorales. Así ocurrió el último agosto con la prohibición de la exportación de mangos taiwaneses: Taipéi calificó la medida de «intromisión en las elecciones presidenciales», mientras que China la atribuyó al descubrimiento de plagas agrícolas en envíos recientes.

⁷ FOCUS TAIWAN (CNA), 29 de noviembre de 2023.

Taipéi descalifica estas medidas, que considera parte de un «plan de integración» para la anexión de Taiwán trazado en el XX Congreso del PCCh, el cual respondería a la «ilusión» de que con ellas China puede atraer a los taiwaneses y a las empresas taiwanesas para que se coloquen bajo su control legal e institucional, lo que en última instancia significaría aceptar su gobierno. Sin embargo, el KMT y también el PPT prestan atención a las iniciativas referidas y apuestan por su exploración.

El PDP cuestiona, a mayores, la capacidad de Beijing para cumplir las promesas económicas a la luz de la crisis económica de China, incluidos el colapso del mercado inmobiliario, el desempleo juvenil, el débil gasto de los consumidores y los riesgos sistémicos en su sector financiero.

En el frente militar, China ha dudado en el pasado de emplear la presión en el período previo a los comicios, temiendo que ello pudiera tener el efecto contrario y llevara a los taiwaneses a votar en contra de sus preferencias. Sin embargo, en esta ocasión, puede haber menos incentivos para que China ejerza la moderación cuando buena parte del debate se centra en el riesgo potencial de que se desate un conflicto abierto. Taipéi se ha quejado en los últimos cuatro años del incremento de las patrullas y simulacros regulares del Ejército Popular de Liberación (EPL) cerca de Taiwán. Esa actividad militar china alrededor de la isla, con aviones cruzando la sensible línea media del estrecho de Taiwán, podría intensificarse al paso de la aceleración de la campaña electoral.

Con todo, si bien el principal problema para el PCCh es poner coto al soberanismo representado por el PDP y demás fuerzas verdes, este tampoco parece concentrado en apostar por que un partido político en particular sea elegido, como ha hecho tradicionalmente, ante una oposición dividida y expectativas similares de alcanzar la victoria.

Estados Unidos, parte del problema

Desde la irrupción de Donald Trump en la Casa Blanca (2016), la ambigüedad estratégica de EE. UU. en relación con la cuestión de Taiwán se ha ido erosionando con medidas de diverso calado, ya sea en el ámbito económico-comercial, político o defensivo. El presidente Joe Biden se ha mostrado básicamente continuista en este asunto, y demócratas y republicanos comparten una misma estrategia. El presidente

Biden ha llegado a decir en varias ocasiones en los últimos años que las fuerzas estadounidenses intervendrían en caso de un gran ataque del EPL a Taiwán.

Si bien la cima, al menos mediática, de esa profundización en la relación Taipéi-Washington pudiera estar representada por la breve visita de Nancy Pelosi a Taiwán, lo cierto es que ello solo refleja el incremento sustancial de las importantes medidas de apoyo adoptadas por la Casa Blanca, motivo de irritación para las autoridades chinas.

Cabe destacar, por ejemplo, el primer acuerdo firmado en junio de este año en el marco de la Iniciativa sobre Comercio del Siglo XXI entre Taiwán y EE. UU. o los 79.500 millones de dólares estadounidenses de inversión extranjera directa desde 2016 hasta el pasado octubre. Taiwán se ha destacado como un socio comercial cercano de Estados Unidos y es ya el sexto mercado más grande para los productos agrícolas estadounidenses.

EE. UU. ha abierto recientemente cuatro nuevas oficinas de representación en Taiwán (Arizona, Luisiana, Carolina del Norte y Virginia), que confirman la «amplitud y profundidad» de las asociaciones entre Taiwán y diferentes estados americanos. Hasta un total de seis gobernadores estadounidenses encabezaron misiones comerciales a la isla y firmaron una amplia gama de memorandos de entendimiento en 2023, subrayando el hecho de que Taiwán y Estados Unidos son «socios ideales y confiables». Un total de 17 estados de EE. UU. disponen de oficina en Taiwán, una isla de una extensión próxima a la de Galicia con la que no tienen lazos diplomáticos.

Un aspecto especialmente relevante de la relación bilateral es la cooperación tecnológica. La confrontación entre Estados Unidos y China continental tiene uno de sus epicentros clave en la tecnología de semiconductores, crucial para impulsar las nuevas capacidades y aplicaciones de la inteligencia artificial (IA). La taiwanesa TSMC asegura una posición preeminente a Taipéi que a EE. UU. le interesa preservar. La secretaria de Comercio Gina Raimondo ha destacado recientemente el importante papel de Taiwán en este sentido, que EE. UU. avala como pilar de su Estrategia de Seguridad Nacional⁸.

En el futuro, la industria mundial de semiconductores estará liderada por empresas como TSMC, que representan la fabricación avanzada y la aplicación de nuevas tecnologías,

⁸ AFP. «US secretary warns against China “threat”», *Taipei Times*. 4 de diciembre de 2023. Disponible en: <https://www.taipeitimes.com/News/biz/archives/2023/12/04/2003810081>

por diseñadores de chips sin fábricas de obleas y por fabricantes integrados verticalmente que cubren todo el proceso de producción. La fabricación de semiconductores de TSMC representa por sí sola el 53 por ciento del mercado mundial e incluso casi el 92 por ciento de los chips de última generación grabados en 5 nanómetros, y próximamente en 2 nanómetros.

Y, en este contexto, la propia presidenta Tsai Ing-wen se ha mostrado confiada en que los esfuerzos de Washington para reactivar la producción nacional de semiconductores no derivarán en que su relación con Taiwán resulte «menos valiosa»⁹.

En el ámbito militar, EE. UU. se confirma como el principal proveedor de armamento de Taiwán. Cuando en la reciente Cumbre de San Francisco el presidente Xi instó a su homólogo Joe Biden a dejar de armar a Taiwán, este dijo que la venta de armas por parte de Estados Unidos a Taiwán era una interacción normal. Entre esos «intercambios normales» se incluye además el envío de personal militar a Estados Unidos para inspeccionar y formar a oficiales. Al término de la cumbre, EE. UU. anunció el envío a Asia-Pacífico de misiles de mediano alcance —incluidos el Standard Missile-6 (SM-6) y Tomahawk— el próximo año para disuadir un ataque del EPL a Taiwán, según informó el sitio web de noticias militares estadounidense *Defense One*. El informe cita comentarios que el general del Ejército estadounidense Charles Flynn hizo durante el Foro Internacional de Seguridad anual de Halifax el 19 de noviembre¹⁰.

En Taiwán se agradece el apoyo de EE. UU., pero también se teme que su política forme parte instrumental de una tensión estratégica entre Beijing y Washington que la pueda implicar directamente.

Según los resultados de la encuesta American Portrait Project, publicada el lunes 20 de noviembre por la Academia Sínica —la principal institución de investigación de Taiwán—, a instancias de su Instituto de Estudios Europeos y Americanos, el número de encuestados que creían que Estados Unidos era un país digno de confianza cayó del 45,35 por ciento en 2021 al 33,9 por ciento, mientras que el 55,3 por ciento consideró

⁹ RADIO TAIWÁN INTERNACIONAL. 2 de diciembre de 2023.

¹⁰ CHENG-LIANG, Chen y HETHERINGTON, William. «US to deploy missiles to deter China», *Taipei Times*. 27 de noviembre de 2023. Disponible en:

<https://www.taipetimes.com/News/front/archives/2023/11/27/2003809759>

que Estados Unidos no era digno de confianza, una caída de 11 puntos porcentuales con respecto a 2011¹¹.

Por otra parte, el 44,6 por ciento de los encuestados estuvo de acuerdo en que la importancia de TSMC para Estados Unidos haría más probable que este usara la fuerza para ayudar a Taiwán, frente al 47,9 por ciento que no estuvo de acuerdo.

Cuando se les preguntó sobre el compromiso de Estados Unidos con la seguridad de Taiwán, el 55,7 por ciento de los encuestados creía que el apoyo de Estados Unidos a la seguridad de Taiwán había aumentado en los últimos años, y el 65,9 por ciento expresó su apoyo a las ventas de armas estadounidenses a Taiwán.

Casi tres quintas partes (59,6 por ciento) de los encuestados dijeron que las visitas de funcionarios estadounidenses de alto nivel a Taiwán aumentarían su confianza en la probabilidad de que Estados Unidos envíe tropas para ayudar a Taiwán.

La misma encuesta destacaba que solo el 9,3 por ciento de los encuestados creía que China era un país digno de confianza, mientras que el 26,4 por ciento no estaba de acuerdo y el 57,6 por ciento dijo que estaba totalmente en desacuerdo.

Para Pan Hsin-hsin, profesor asistente del Departamento de Sociología de la Universidad de Soochow, la razón de la disminución de la confianza en Estados Unidos podría ser la guerra entre Rusia y Ucrania y la reacción del Gobierno estadounidense ante ella. Esa respuesta habría sugerido al pueblo de Taiwán una idea de cómo podría reaccionar Estados Unidos en caso de que estallara una guerra entre Taiwán y China.

Desde el otro lado, la mayoría de los estadounidenses apoyaría el reconocimiento de Taiwán como un país independiente si China invadiera, pero menos de la mitad apoyaría el envío de tropas de Estados Unidos para defender Taiwán, según la Encuesta Anual de Defensa Nacional Reagan¹².

Según esta encuesta, el 77 por ciento de los estadounidenses ve ahora a China como un enemigo, mientras que solo el 15 por ciento la percibe como un aliado, en

¹¹ FOCUS TAIWAN (CNA). «Under 10% of Taiwanese see China as trustworthy: Survey». 21 de noviembre de 2023. Disponible en: <https://focustaiwan.tw/politics/202311210009>.

AMERICAN PORTRAIT SURVEY. Disponible en: <https://www.american-portrait.tw/en/>

¹² NEWS ES EURO. «El 73% de los estadounidenses están preocupados por la invasión china de Taiwán». 1 de diciembre de 2023. Disponible en: <https://news.eseuro.com/trends/amp/2677150>

comparación con el 55 por ciento que veía a China como un enemigo y el 38 por ciento que la percibía como un aliado en 2018, cuando se realizó la encuesta por primera vez.

Cuando se les preguntó si apoyarían el envío de tropas terrestres estadounidenses para defender Taiwán si China invadiera la isla, solo el 46 por ciento de los encuestados dijo que lo haría. Una vez se les informó de que Taiwán tiene un Gobierno elegido democráticamente y es el mayor productor mundial de semiconductores avanzados, el 52 por ciento dijo que escuchar eso los hacía más propensos a apoyar el envío de fuerzas estadounidenses a la defensa de Taiwán.

¿Una invasión en el horizonte?

Algunos altos mandos militares y estrategas estadounidenses han advertido en los últimos tiempos sobre las hipotéticas intenciones chinas. No obstante, en la reciente Cumbre de San Francisco entre Joe Biden y Xi Jinping, este último aseguró que China no tiene planes para actuar militarmente contra Taiwán ni en 2027 (cuando se celebrará el centenario del EPL) ni en 2035, cuando culminará la primera fase del xiísmo —la segunda lo hará en 2049, cuando se cumpla el centenario de la fundación de la República Popular China—.

La directora del Instituto Americano en Taiwán (AIT), Sandra Oudkirk, dijo en un programa de la radio pública estadounidense que Washington está «seguro» de que Taiwán no enfrenta la amenaza inminente de una invasión china, agregando que el Pentágono sigue comprometido a armar defensivamente a la isla. Y en su entrevista en *All Things Considered* recordó que los funcionarios chinos han dicho a Washington que «prefieren una reunificación pacífica y Estados Unidos confía en que no existe una amenaza inminente de invasión a Taiwán»¹³.

Podemos pensar que estas afirmaciones son también una forma indirecta de apoyo a las tesis del PDP, pues quitan hierro a ese dilema «guerra o paz» que plantea la oposición como nervio neurálgico de su campaña, un dilema que, por otra parte, se aviene débilmente con la capacidad mostrada para lograr un acuerdo previo a la campaña: si la

¹³ FENG, Emily. «Taiwan is driving China-U.S. tensions. Meet the person right in the middle». NPR, 1 de diciembre de 2023. Disponible en: <https://www.npr.org/2023/12/01/1216032011/taiwan-china-us-xi-jinping-election-oudkirk>

situación fuera en verdad tan dramática resulta difícil entender cómo los intereses de cada parte han pesado más que el interés general por preservar la paz.

Sobre si Washington detendría las ventas de armas a Taipéi a petición de Xi, Oudkirk dijo que vender armas defensivas a Taiwán es parte de la política de larga data de Estados Unidos de «una sola China», que cuenta con el apoyo bipartidista entre los legisladores estadounidenses y permanece sin cambios.

Abundando en esta idea, el ministro taiwanés de Defensa, Chiu Kuo-cheng, ha afirmado que la labor de preparación militar y defensa de la isla no se detendría y no cambiaría sus objetivos debido a una declaración específica, cualquiera que fuera su signo. Ante el Yuan Legislativo, Chiu Kuo-cheng comentó: «Si hay signos de advertencia, por supuesto, aumentaremos nuestra vigilancia, pero hasta ahora todo está bajo control. No esperamos que se produzca un conflicto militar, ya que la principal finalidad de la preparación y construcción militar de las fuerzas armadas es evitar el conflicto»¹⁴.

La presidenta saliente dio su opinión sobre este tema durante una entrevista con *The New York Times*, publicada el 29 de noviembre. A ojos de Tsai Ing-wen, es «poco probable» que el EPL invada Taiwán en el corto plazo: «El liderazgo chino se encuentra en un punto de inflexión. Mi opinión es que quizás ahora no sea el momento de considerar una invasión. En gran parte debido a la [situación] económica y financiera, así como a los desafíos políticos, pero también porque la comunidad internacional ha dejado claro y en voz alta que la guerra no es una opción y que la paz y la estabilidad redundan en interés de todos»¹⁵.

¿Se harán realidad los peores escenarios? El coste sería exorbitante para todas las partes. Actuar militarmente a gran escala contra Taiwán supondrá, en primer lugar, un enorme fracaso político para el PCCh; en segundo lugar, un riesgo de altura para su propia estabilidad. Pero la razón y la política a menudo transitan caminos dispares. Estados Unidos difícilmente podría permanecer como mero espectador.

En un análisis de las fuerzas presentes en Taiwán, el periódico japonés *Nikkei Asia* describe un sentimiento que se está apoderando de gran parte de los círculos políticos

¹⁴ RTI. «Chiu Kuo-cheng asegura que la relación militar entre Taiwán y EE. UU. continúa sin cambios». 20 de noviembre de 2023. Disponible en: <https://es.rti.org.tw/news/view/id/95676>

¹⁵ RTI. «Tsai Ing-wen cree que China continental afronta problemas internos que la disuaden de no atacar Taiwán». 30 de noviembre de 2023. Disponible en: <https://es.rti.org.tw/news/view/id/95738>

estadounidenses. Si estallara una guerra entre Estados Unidos y China, el conflicto probablemente se inclinaría a favor de Estados Unidos. Para Iskander Rehman, investigador del Centro Kissinger para Asuntos Globales de la Universidad Johns Hopkins, citado por el periódico, un conflicto así sería largo y costoso. El desenlace se basaría en tres factores: la eficacia militar y su adaptabilidad, el poder económico de los protagonistas y su grado de resiliencia y, finalmente, la gestión de sus alianzas. Bryan Clark, investigador del grupo de expertos conservador Hudson Institute, expresa el mismo optimismo. Menos categórico, Dan Blumenthal, investigador del American Enterprise Institute, recuerda en *The National Interest* que el Ejército estadounidense está hoy desplegado en tres frentes —Ucrania, Oriente Medio y Asia Oriental— y que sus capacidades militares en la zona de Taiwán están debilitadas¹⁶.

Conclusión

El balance de la gestión de los ocho años de gobierno del PDP es objeto de controversia, pero no es probable que se convierta en el tema de la campaña de los comicios del 13 de enero de 2024. La última crisis de Hong Kong favoreció una reelección de la presidenta Tsai Ing-wen en 2020 que pocos daban por segura. La disyuntiva acerca de las relaciones con China continental tampoco resulta incómoda para el PDP en un contexto donde tanto el G7 como Australia, India, la UE, etcétera han expresado en varias ocasiones su profunda preocupación por mantener la estabilidad en el Estrecho y hacen piña con Taipéi para defender su sistema liberal.

El PIB de Taiwán aumentó a una media del 3,4 por ciento anual entre 2016 y 2022, superior a la media mundial en el mismo periodo. Bajo el liderazgo de la presidenta Tsai Ing-wen, durante los últimos siete años las exportaciones han aumentado de 270 mil millones de dólares a 470 mil millones de dólares, un 74 por ciento, mientras que el mercado de valores de Taiwán ha aumentado de 230 a 570 billones de dólares taiwaneses (18,24 billones de dólares estadounidenses). La Bolsa de Taipéi va por delante de la Bolsa de Hong Kong por primera vez en treinta años¹⁷. Pese a todo, la

¹⁶ DONNET, Pierre-Antoine. «À Taïwan, six semaines avant la présidentielle, peu de craintes d'un conflit avec la Chine», *Asialyst*. 2 de diciembre de 2023. Disponible en:

<https://asialyst.com/fr/2023/12/02/taiwan-presidentielle-election-craintes-conflit-chine/>

¹⁷ RTI. «La bolsa de valores de Taiwán supera a la de Hong Kong por primera vez en 30 años». 29 de noviembre de 2023. Disponible en: <https://es.rti.org.tw/news/view/id/95729>

expectativa de crecimiento en 2023 es del 1,42 por ciento, el nivel más bajo desde la crisis financiera mundial de 2008. Y, según los estudios de opinión, en torno a un 60 por ciento de la población se inclinarían por un cambio de liderazgo, que la oposición, por su división, puede desaprovechar.

Taiwán debe tomar una decisión muy importante en las próximas elecciones presidenciales que afecta al signo de su liderazgo con implicaciones de alcance. Un partido, el PDP, defiende la profundización soberana del autogobierno taiwanés, lo que supone dar pasos hacia un creciente alejamiento de China continental. En la misma línea, aspira a incrementar las relaciones de cooperación con países de ideas afines, como Japón, Corea del Sur, Estados Unidos y la Unión Europea. Las posibilidades de que una victoria de Lai Ching-te facilite la normalización de los intercambios con Beijing son nulas.

El KMT y el PPT tienen ventaja en este aspecto, una circunstancia que facilitaría el incremento de los vínculos con el continente, mitigando la tensión actual y alejando el riesgo de crisis mayores. El temor en algún sector no desdeñable de la población es que ello resulte en una pavimentación del camino hacia una hipotética anexión.

La empresa Focus Survey Research ha recordado recientemente que el apoyo público al mantenimiento del *statu quo* para siempre a lo largo del estrecho de Taiwán ha ido creciendo en los últimos tres años. Hoy representa el 44,3 por ciento frente al 42 por ciento y el 40,8 por ciento del año pasado y de 2021 respectivamente, según una encuesta de World United Formosans for Independence. Solo el 3,8 por ciento de los encuestados apoya la «independencia lo antes posible», mientras que el 0,7 por ciento apoya la «unificación lo antes posible»¹⁸.

El principal problema que China continental encara en Taiwán es la desafección de su población. Las encuestas también indican que la identidad china mengua. Según la fuente citada, el 62,5 por ciento se considera taiwanés, el 2,3 por ciento se considera chino y el 32,2 por ciento se identifica como ambos. El temor a que esa tendencia se vuelva crónica y avance sin retorno puede agravar la ansiedad estratégica y alentar unas prisas funestas.

¹⁸ TZU-HSUAN, Liu. «Public favors “forever maintaining status quo”: poll», *Taipei Times*. 28 de noviembre de 2023. Disponible en: <https://www.taipetimes.com/News/front/archives/2023/11/28/2003809814>

*Xulio Ríos**

Asesor emérito del Observatorio de la Política China
Autor de *Taiwán, el problema de China* (Catarata, 2007)
y *Taiwán, una crisis en gestación* (Popular, 2020)

[@XulioRios](#)

02/2024

11 de enero de 2024

Juan M. Chomón Pérez *

El yuan-mineral desafía al petrodólar en la era de la transición energética

El yuan-mineral desafía al petrodólar en la era de la transición energética

Resumen:

En la era actual de transformación energética, la fragilidad del dólar estadounidense se pone de relieve. Su debilidad está asociada en parte a la falta de control de Estados Unidos sobre unos recursos metálicos, en ocasiones escasos, que a menudo pasamos por alto, pero que pueden tener un gran impacto en la lucha por la hegemonía global. El rol de estos metales es transversal a la tecnología, a la carrera armamentística e impacta directamente en la esfera monetaria. El control de los metales críticos y estratégicos, incluyendo las tierras raras y los denominados «metales verdes» es un elemento clave para el predominio del dólar. Pese a que la moneda estadounidense ha gozado del privilegio de ser la moneda de referencia, símbolo de poder mundial, se enfrenta hoy a grandes desafíos geopolíticos derivados principalmente de la transición energética y la competencia por liderarla.

Palabras clave:

Tierras raras, metales críticos, metales estratégicos, petrodólar, hegemonía monetaria.

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

The yuan-mineral challenges the petrodollar in the era of energy transition

Abstract:

In the current era of energy transformation, the fragility of the US dollar is highlighted. Its weakness is associated in part with the United States' lack of control over scarce metal resources, which we often overlook, but which can have a major impact on the struggle for global hegemony. The role of these metals cuts across technology and the arms race and has a direct impact on the monetary sphere. Control of critical and strategic metals, including rare earths and the so-called "green metals" is a key element in the dollar's dominance. Although the U.S. currency has enjoyed the privilege of being the currency of reference, a symbol of world power, it is now facing major geopolitical challenges, mainly derived from the energy transition and the competition to lead it.

Keywords:

Rare earths, critical metals, strategic metals, petrodollar, monetary hegemony.

Desafíos al dominio del dólar

El director ejecutivo de BlackRock, Larry Flink, en una carta a los accionistas en 2022, afirmó que la descarbonización de la economía global representaría la mayor oportunidad de inversión en toda una generación¹. Ante este pronóstico hasta ahora, en este contexto, China se ha posicionado como un importante destino para el capital global. Su creciente importancia en la fabricación de vehículos eléctricos² y las inversiones en energía eólica y solar le han permitido absorber mucho capital de riesgo, gran parte de él proveniente de países occidentales.

Con el aumento de la importancia estratégica y comercial de las cadenas de suministro de las «tecnologías verdes» necesarias para la producción de energías renovables y vehículos eléctricos, los flujos de capital están experimentando cambios significativos. Estos flujos no son absorbidos mayoritariamente por el otrora campeón de la globalización, EE. UU., sino por su competidor, China. Los interrogantes sobre la necesidad de los bancos centrales de mantener grandes reservas de dólares para adquirir estos y otros productos vendidos en otras monedas como el yuan plantean la posibilidad de que el dólar deje de ser la moneda de referencia en transacciones comerciales internacionales. Aunque aún un 60 % de las reservas estatales globales están constituidas en dólares, actualmente se encuentran en sus mínimos de los últimos 25 años³. En lo referente a la cuota de exportaciones a nivel global, EE. UU. ha visto su cuota de mercado disminuir al 8,4 % mientras que las exportaciones chinas acaparan ya el 15,8 %⁴. Es más, por primera vez en décadas, el yuan ha superado al dólar en términos de uso en las transacciones transfronterizas chinas⁵. Este logro fortalece la posición del

¹ FLINK, L. *Larry Fink's 2022 Letter to CEOs: The Power of Capitalism*. Disponible en:

<https://www.blackrock.com/corporate/investor-relations/larry-fink-ceo-letter>

Nota: Todos los vínculos están activos con fecha de 22 de noviembre de 2023.

² STATISTA. «Motor vehicle production volume worldwide in 2022, by country». Disponible en:

<https://www.statista.com/statistics/584968/leading-car-manufacturing-countries-worldwide/>, consultado en Agosto de 2023

³ ESM. «Why the dollar remains the world's reserve currency». Mayo 2023. Disponible en:

<https://rsmus.com/insights/economics/why-the-dollar-remains-the-worlds-reserve-currency.html>

⁴ TREND ECONOMY. «Total exports of goods». 2021. Disponible en:

https://trendeconomy.com/data/commodity_h2/TOTAL

⁵ REUTERS. «Yuan overtakes dollar to become most-used currency in China's cross-border transactions». 26 de

abril de 2023. Disponible en: <https://www.reuters.com/markets/currencies/yuan-overtakes-dollar-become-most-used-currency-chinas-cross-border-transactions-2023-04-26/>

yuan, especialmente a medida que el mundo reduce su dependencia del petróleo en favor de los minerales críticos y sus cadenas de suministro⁶.

A su vez resulta alarmante la dependencia de Estados Unidos y las naciones occidentales de China en lo que respecta a muchos de estos minerales. En particular, la dependencia estadounidense de China supera el 70 % para elementos como el arsénico, galio, grafito, tántalo, itrio, bismuto, tierras raras, antimonio y barita⁷. Es esencial destacar que la dependencia, en el caso de algunos de los 17 elementos que conforman las tierras raras es del 100 %, como es el caso del disprosio o el terbio, por ejemplo. Estos elementos son fundamentales para una amplia gama de dispositivos electrónicos de uso diario, como nuestros teléfonos inteligentes, tabletas y televisores, pero también en nuestros sistemas de armamento (radares, misiles, aviones, etc.) y tecnología relacionada con las energías renovables (turbinas eólicas, paneles solares y vehículos eléctricos). Tal es su carácter crítico que, sin estos elementos, la fabricación de componentes esenciales de carácter informático, como chips, fibra óptica y discos duros, se vería también seriamente comprometida.

De la era del petrodólar al dominio del yuan mineral

Entre todas las aplicaciones que posibilitan los metales críticos son los potenciadores de la transición energética, las que tienen un mayor impacto económico y las que los hacen rivalizar con la que en los últimos 70 años ha sido la materia prima estrella por excelencia: el petróleo, el «oro negro». Mientras agencias interestatales como IRENA (Agencia Internacional de Energías Renovables) fijan el presupuesto necesario para llevar a cabo la transición energética al ritmo adecuado en 131 billones de euros de ahora hasta el 2050⁸, el peso geopolítico del petróleo está en constante disminución. A medida que se expanden las turbinas eólicas, los paneles solares, y los vehículos eléctricos reemplazan a los vehículos de combustión, la imagen del antiguo «oro negro» se ve desplazada a la vez que desafiada por las políticas medioambientales y afectada por impuestos

⁶ CHOMÓN PÉREZ, Juan Manuel. *La era de las tierras raras*. Editorial Anaya, Colección Semilla y Surco. Nov. 2023. ISBN 978-84-309-8948-5.

⁷ CONTE, N. «Charted: America's Import Reliance of Key Minerals». Agosto 2023. Disponible en: <https://www.visualcapitalist.com/charted-americas-import-reliance-of-key-minerals/>

⁸ IRENA. *Perspectivas de la transición energética mundial: camino de 1.5 °C*. Junio 2021. Disponible en: <https://www.irena.org/publications/2021/Jun/Perspectivas-de-la-transicion-energetica-mundial> ISBN: 978-92-9260-334-2.

ecológicos⁹ refrendados por los Estados. En este camino hacia la descarbonización de la economía global el capital e inversión que antes se centraba en los combustibles fósiles ahora se dirige hacia las materias primas que impulsan la transición energética a nivel mundial, en particular, las energías renovables. No es solo una tendencia de futuro que se va a incrementar y ver reforzada sino una realidad palpable hoy en día: la inversión anual, necesaria para llevar a cabo la transición energética, prácticamente iguala los ingresos mundiales anuales generados por el total de industrias del gas y petróleo, cifrados en 5 billones¹⁰ de dólares en 2021¹¹.

Esto plantea la posibilidad de que el dólar, respaldado actualmente en gran medida por el petróleo, pierda su posición preeminente más temprano que tarde. A medida que disminuye la demanda de petróleo, los países con costos más elevados de producción de petróleo, como Venezuela y Estados Unidos, serán los primeros en sentir el impacto en sus economías. Sus empresas podrían requerir subsidios, protección mediante medidas fiscales o, en última instancia, cerrar sus operaciones.

China y el dominio de la industria automotriz

Durante más de una década, Estados Unidos dominó el mercado automovilístico a través de gigantes como Ford, General Motors y Daimler Chrysler, incluso sin poseer físicamente el petróleo, gracias a su control sobre la refinación. Si China logra cumplir sus ambiciosos planes, a medida que los vehículos se electrifican, podría también llegar a dominar el mercado automovilístico con su nuevo «combustible»: el litio, el níquel, el cobalto, las tierras raras y otros minerales críticos y estratégicos. Según la Agencia Internacional de la Energía un automóvil eléctrico estándar requiere seis veces más insumos minerales que un automóvil convencional¹². Conforme avanzamos en la electrificación y en la adopción de energías del futuro, como la eólica y la solar, China irá ganando terreno en el mercado global. China está siguiendo el mismo camino que una

⁹ WORLD ECONOMIC FORUM. «Explainer: Which countries have introduced a carbon tax?». Julio 2022. Disponible en: <https://www.weforum.org/agenda/2022/07/carbon-tax-emissions-countries/>

¹⁰ MCCLAY R. «How the Oil and Gas Industry Works». Sep. 2022. Disponible en: <https://www.investopedia.com/investing/oil-gas-industry-overview/>

¹¹ CHOMÓN PÉREZ, Juan Manuel. *La era de las tierras raras*. Editorial Anaya, Colección Semilla y Surco. Nov. 2023. ISBN 978-84-309-8948-5.

¹² DE LA TORRE PALACIOS, L. «China y el control de las materias primas críticas». Oct. 2023. Disponible en: <https://www.politicaexterior.com/articulo/china-y-el-control-de-las-materias-primas-criticas/>

vez llevó a América del Norte a desarrollar su economía, pero mientras Estados Unidos se apoyaba en la OPEP para garantizar su suministro de petróleo, China está utilizando la Iniciativa de la Franja y la Ruta para asegurarse acceso a minas de minerales en África, Sudamérica y en todo el mundo. Estados Unidos refinaba el petróleo en su propio territorio, mientras que China está tomando la delantera en la refinación de los minerales necesarios para la transición energética y los vehículos eléctricos. Podemos observar como la evolución de los vehículos eléctricos y de combustión interna corre paralela a una producción de patentes que entre el 2016 y 2019 aumentaba exponencialmente en el registro de tierras raras¹³, crecía de media un 3,3 % anual en el registro de tecnologías de bajas emisiones de carbono, pero, sin embargo, disminuía abruptamente en el ámbito de las tecnologías de combustibles fósiles¹⁴.

El liderazgo de China en los «metales verdes»

En lo que respecta a los «metales verdes», China ha logrado una hegemonía en el refinado del litio, cobalto, zinc, silicio y ostenta un monopolio significativo sobre las esenciales tierras raras. Podríamos decir que China lidera una especie de «OPEP invisible de los metales verdes». Por ejemplo, China ya ha iniciado la extracción de litio en países como el Congo, Zimbabue y Argentina, además de establecer acuerdos preferenciales de compra con naciones como Chile. En el caso de las tierras raras, dado su papel primordial y revolucionario para la generación de energías renovables, el mundo depende de ellas para llevar a cabo una transición energética contra reloj y China tiene la llave de acceso a ellas, con un férreo control superior al 80 % de producción a nivel mundial de las mismas si nos referimos a su procesamiento¹⁵. La revolución verde busca combatir el calentamiento global a través de baterías, vehículos eléctricos, turbinas eólicas, paneles solares, bombillas de bajo consumo, sistemas de calefacción y refrigeración, y más. Todos estos dispositivos requieren tierras raras en su producción. Por ejemplo, una turbina eólica en alta mar de 250 megavatios puede necesitar casi

¹³ THORIUM ENERGY ALLIANCE. *China Rare Earth Patents vs U.S. Patent 2019*. 2019. Disponible en: <https://thoriumenergyalliance.com/resource/china-rare-earth-patents-vs-us-patent-2019/>

¹⁴ EUROPEAN PATENT OFFICE. *Patents and the energy transition*. Apr. 2021, p. 10. Disponible en: [https://documents.epo.org/projects/babylon/eponet.nsf/0/3A283646135744B9C12586BF00489B38/\\$FILE/patents_and_the_energy_transition_study_en.pdf](https://documents.epo.org/projects/babylon/eponet.nsf/0/3A283646135744B9C12586BF00489B38/$FILE/patents_and_the_energy_transition_study_en.pdf)

¹⁵ BHUTADA, G. «Visualizing China's dominance in rare earth metals». Enero 2021. Disponible en: <https://www.mining.com/web/visualizing-chinas-dominance-in-rare-earth-metals/>

media tonelada de tierras raras¹⁶. Pero China no solo domina la manufactura de estos minerales, sino que también ha asegurado el control de los eslabones clave en la cadena de suministro de productos derivados de ellos. Gracias a la conquista de los eslabones superiores, el Partido Comunista de China ya no basa su poder económico a escala mundial exclusivamente en la exportación de productos baratos y plásticos; ahora se posiciona en los eslabones finales y fundamentales de la cadena de producción global, añadiendo valor a sus productos. Por mostrar solo algunos datos: BYD, empresa china de automóviles eléctricos ostenta hasta ahora el récord de ventas de vehículos eléctricos en el mundo¹⁷ vendiendo más de 300.000 vehículos eléctricos enchufables el pasado mes de octubre. Por otra parte, el 80 % de las manufacturas de energía solar mundiales¹⁸ y un 60 % de las eólicas¹⁹ provienen del gigante asiático e incluso los aviones convencionales chinos certificados internacionalmente ya son una realidad.

China no olvida otros sectores más convencionales y compite por acceder en ellos también a una cuota significativa del mercado internacional, como es el caso de la aviación tradicional comercial. Así, en septiembre de 2022, China celebraba ya una ceremonia para certificar su avión de pasajeros de fuselaje estrecho C919 lo que representa un hito importante en las ambiciones del país de desafiar a Airbus y Boeing²⁰. La diferencia es que en lo referente a energías renovables China parece no tener rival.

El ascenso del petroyuán y del yuan-mineral: desafiando la hegemonía del dólar

China es la segunda economía del mundo. Lleva más de veinte años contribuyendo al crecimiento mundial de la economía y actualmente es el socio comercial principal de 120

¹⁶ CLAUDIU, C., JENSEIT, W., BLAGOEVA D. «Substitution strategies for reducing the use of rare earths in wind turbines». Jun. 2017. Disponible en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0301420717300077>

¹⁷ KANE M. «BYD Has Record Plug-In Sales In China, Export Markets In October 2023». Nov. 2023. Disponible en: <https://insideevs.com/news/694492/byd-plugin-car-sales-october2023/>

¹⁸ CONSULTORIA WOOD MCKENZIE. «China to hold over 80 % of global solar manufacturing capacity from 2023-26». Nov. 2023. Disponible en: <https://www.woodmac.com/press-releases/china-dominance-on-global-solar-supply-chain/>

¹⁹ OKAMOTO, Y. «Chinese manufacturers dominate wind power, taking 60% of global market». Agosto 2023. Disponible en: <https://asia.nikkei.com/Business/Energy/Chinese-manufacturers-dominate-wind-power-taking-60-of-global-market>

²⁰ YU, S. y QIU, S. «China certifies C919 jet to compete with Airbus and Boeing». Sept. 2022. Disponible en: [https://www.reuters.com/business/aerospace-defense/china-certifies-c919-jet-compete-with-airbus-boeing-photos-2022-09-29/#:~:text=BEIJING%2FSDNEY%2C%20Sept%2029%20\(PA\)%20and%20Boeing%20\(BA](https://www.reuters.com/business/aerospace-defense/china-certifies-c919-jet-compete-with-airbus-boeing-photos-2022-09-29/#:~:text=BEIJING%2FSDNEY%2C%20Sept%2029%20(PA)%20and%20Boeing%20(BA)

países²¹. Por ello se puede afirmar que el impacto de China en los mercados globales es enorme.

Si China decidiera aceptar exclusivamente el yuan como forma de pago por sus materiales y productos derivados de los minerales y elementos críticos que monopoliza, muchos gobiernos y bancos centrales en todo el mundo se verían obligados a reaccionar. No tendrían más remedio que hacer acopio de yuanes. De manera similar a lo que ocurrió en la década de 1970 para adquirir petróleo, esta vez comprarían divisas respaldadas por el yuan-mineral en lugar de petrodólares, asegurando así un suministro vital de estos valiosos metales para sus cadenas de producción. Este proceso ya se ha iniciado. Argentina, por ejemplo, está acumulando reservas en yuanes a medida que aumenta sus ventas de litio a China. Brasil²², con el gigante minero Vale, ha acordado liquidar las transacciones comerciales en sus monedas locales, prescindiendo así del «billete verde»²³. Incluso la mayor empresa minera occidental, BHP²⁴, con origen anglo-australiano, acepta el pago en yuanes por sus ventas de mineral de hierro a China, apoyando tácitamente la consolidación del yuan-mineral. Por otro lado, en un virtual «ataque por otro flanco» al dólar, países como India, China y Rusia ya están llevando a cabo transacciones petroleras en rupias, rublos o yuanes.

Irán y Venezuela también están considerando la posibilidad de vender su petróleo en yuanes y acumular reservas estatales de esta moneda. El colapso del petrodólar se podría simplificar mediante esta ecuación:

$$\text{Caída del petrodólar} = \text{Auge del petroyuán} + \text{Auge del yuan-mineral (renovables y vehículos eléctricos)}$$

Incluso la lealtad del bastión de Estados Unidos, Arabia Saudí, el país que históricamente ha respaldado el petrodólar, también se encuentra amenazada. Arabia Saudí²⁵ ha

²¹ PATERSON, S. «China's RMB ambitions». Jun. 2023. Disponible en:

<https://www.eastasiaforum.org/2023/06/20/chinas-rmb-ambitions/>

²² LEAHY, J. y LOCKET, H. «Brazil's Lula calls for end to dollar trade dominance». Abril, 2023. Disponible en:

<https://www.ft.com/content/669260a5-82a5-4e7a-9bbf-4f41c54a6143>

²³ BECEDAS, M. «La mejor 'arma' de EE. UU. se le vuelve en contra: el mundo gesta una rebelión contra la hegemonía del dólar». Jun. 2023. Disponible en: <https://www.eleconomista.es/mercados-cotizaciones/noticias/12305691/06/23/el-mejor-arma-de-eeuu-se-le-vuelve-en-contra-el-mundo-gesta-una-rebelion-contra-la-hegemonia-del-dolar.html>

²⁴ GLOBAL TIMES. «Australian iron ore supplier embraces Chinese market with yuan settlement». Julio 2022.

Disponible en: <https://www.globaltimes.cn/page/202207/1270268.shtml>

²⁵ WATKINS, S. «China and Saudi Arabia strengthen alliance with new megaproject». Jun 2022. Disponible en:

<https://oilprice.com/Energy/Energy-General/China-And-Saudi-Arabia-Strengthen-Alliance-With-New-Megaproject.html>

expresado su intención de aceptar la compra de crudo por parte de China en yuanes, lo que socava aún más la posición del petrodólar.

La propia China ha buscado diversificar sus fuentes de petróleo, alejándose de la OPEP, y de los pagos en dólares y ha establecido contratos y presencia militar en países africanos como Sudán, Angola, Níger, Nigeria y Guinea Ecuatorial para garantizar su seguridad energética²⁶. Además, China ha ofrecido al mundo un instrumento financiero que permite la compra de petróleo en yuanes, respaldado por la convertibilidad en oro, a través de futuros de barriles de crudo en el Shanghai International Energy Exchange²⁷. También en las dos últimas reuniones de los BRICS, se ha anunciado la intención de crear una nueva moneda conjunta que serviría como reserva mundial alternativa al dólar. Aunque el dólar ha mantenido una cuota constante en torno al 40-42 % en el Special Drawing Right (SDR) del Fondo Monetario Internacional²⁸, los BRICS pueden dar pasos hacia la creación de su propia cesta de monedas alternativas.

La desconfianza en el dólar, el futuro del dinero FIAT y el rol de los metales

Este movimiento centrífugo con respecto al carácter hegemónico del dólar se ve reforzado por el hecho de que Estados Unidos, en respuesta a la invasión rusa de Ucrania, congelase las reservas de Rusia en dólares. Esto demuestra que Estados Unidos está dispuesto a tomar medidas enérgicas contra las reservas de terceros países por conflictos fuera de sus fronteras y las de sus aliados de la OTAN. Dada una justificada desconfianza, es probable que otros países consideren deshacerse de sus reservas en dólares y cambiarlas por otras monedas o activos fuera del sistema financiero occidental, como el tradicional oro o los yuanes. Incluso Israel, un leal aliado de Estados Unidos, había comenzado a comprar yuanes como moneda de reserva, disminuyendo así la importancia del dólar en estas²⁹. Esta tenencia de reservas en yuanes facilita por lo tanto y fomenta las transacciones económicas entre los países que las poseen y China.

²⁶ INSTITUTE OF DEVELOPING ECONOMIES. «China's Energy Footprint in Africa - China in Africa». Disponible en: https://www.ide.go.jp/English/Data/Africa_file/Manualreport/cia_07.html

²⁷ SHANGHAI INTERNATIONAL ENERGY EXCHANGE. «INE Crude Oil Futures Launching Ceremony». Mar. 2018. Disponible en: <https://www.shfe.com.cn/content/2018-yyQH-en/index.html>

²⁸ REUTERS. «IMF lifts weighting of dollar, Chinese yuan in SDR basket». Mayo 2022. Disponible en:

<https://www.reuters.com/markets/us/imf-lifts-weighting-dollar-chinese-yuan-sdr-basket-2022-05-15/>

²⁹ THE JERUSALEM POST. «Israel adds Chinese RMB to Central Bank reserves for first time, cuts USD holding». Abril 2022. Disponible en: <https://www.jpost.com/business-and-innovation/banking-and-finance/article-704813>

Es interesante revisar la historia para descubrir como a lo largo de ella, las monedas FIAT sin respaldo en materiales con valor intrínseco han fracasado y desaparecido. Dado el auge de los metales críticos en la transición energética y la lucha contra el cambio climático, no es descartable plantear la posibilidad de un regreso a monedas respaldadas por metales, que recuperarían su relevancia por encima del petróleo. Quizás fuesen en este caso los «metales verdes», que han caído en gran medida bajo el control del Partido Comunista Chino, los que podrían llevar a la adopción del yuan como moneda para el comercio de estos materiales críticos y sus productos al resto del mundo. Ray Dalio, CEO de Bridgewater Associates, advierte sobre los desafíos que enfrenta el dólar³⁰, incluyendo la posibilidad de que se produzca una guerra civil en Estados Unidos y la quiebra financiera. Esa quiebra podría iniciar el camino del ascenso del yuan y hacia una multipolaridad monetaria.

A pesar de que el yuan es teóricamente una moneda de tipo FIAT, de cambio flotante o fluctuante, en la práctica, China dirige su política monetaria para favorecer sus exportaciones. Mantener un yuan débil ha sido una decisión estratégica para el país, ya que esto permite que sus productos sean más asequibles y competitivos en los mercados internacionales. Una revalorización del yuan encarecería estos productos y podría ocasionar la pérdida de clientes en el extranjero. Al mismo tiempo, anclar el valor del yuan al respaldo de materias primas reales limitaría la flexibilidad fiduciaria del Partido Comunista Chino. China ha mantenido su moneda devaluada en el pasado debido a su estatus como exportador de materias primas y productos básicos, pero en la actualidad, sus productos de mayor valor añadido podrían soportar mejor las fluctuaciones de precios. Productos como paneles solares, teléfonos móviles, componentes de redes y tecnología 5G, vehículos eléctricos y otros productos fabricados con tierras raras y materiales críticos en manos de China podrían mantenerse sólidos frente a las variaciones en el valor internacional del yuan. Sin embargo, productos como plásticos y textiles podrían verse más afectados.

A pesar del desafío que supondría para el gigante asiático llegado el momento asumir la libre fluctuación de su moneda, hay ya indicios y señales evidentes de un intento por parte de China de erosionar la supremacía del dólar a favor del yuan. El Mercado

³⁰ DALIO, R. *Principles for Dealing with the Changing World Order: Why Nations Succeed and Fail Hardcover*. Nov. 2021.

Interbancario de Bonos del Estado Chino (CIBM), creado en 1997, se ha convertido en el segundo más grande del mundo después del mercado estadounidense. Es decir que a medida que China se acerca al liderazgo fiduciario, está desarrollando la infraestructura necesaria para respaldar una eventual hegemonía del yuan. Por ello, China ha creado también su propia alternativa al sistema de transferencias bancarias internacionales SWIFT, llamada sistema de pagos interbancarios transfronterizos (CIPS). Finalmente, ha liderado el desarrollo de una moneda digital de banco central denominada yuan-digital, en cooperación con el Banco de Pagos Internacionales (BPI), conocido como «el banco de los bancos centrales».

El gobierno chino parece estar construyendo una red sólida de soporte para el yuan, preparándose para un posible cambio en el orden monetario global. Aunque la inercia del dólar como moneda hegemónica es fuerte, China está trabajando para romper esta inercia y avanzar hacia un mundo con una multipolaridad monetaria. La erosión del dólar en favor del yuan podría tener implicaciones muy significativas en la economía global y el sistema financiero mundial redibujando progresivamente el mapa geopolítico mundial. El futuro se encargará de responder a la pregunta de si la hegemonía económica del dólar está suficientemente justificada por la existencia de unas infraestructuras fiduciarias creadas por EE. UU. o si estas son solo una ilusión si no están alimentadas por unos intercambios comerciales equivalentes en importancia a nivel mundial que les den sentido y que parecen ser progresivamente absorbidos por el gigante asiático.

*Juan M. Chomón Pérez**

Tcol. Ejército del Aire

Autor del libro: *La era de las tierras raras*

03/2024

12 de enero de 2024

José Luis Pontijas Calderón *

La Unión Europea y la úlcera balcánica

La Unión Europea y la úlcera balcánica

Resumen:

Los Balcanes han representado tradicionalmente un problema para la estabilidad de Europa. Desde las guerras civiles que desgajaron la antigua Yugoslavia en los noventa, algunos de los nuevos Estados han conseguido unirse a la Unión Europea y/o a la OTAN, mientras otros parecen haberse atascado en el proceso, lo que les hace vulnerables a la influencia de actores externos como Rusia y China. Así, la pertenencia a la Unión se presenta como un factor de desarrollo, resiliencia y estabilidad, pero sigue siendo un objetivo exigente y quizás imposible para algunos. En el presente estudio vamos a analizar los factores internos y externos que afectan a la región, sus posibilidades de integración y qué significa esto para Europa.

Palabras clave:

Unión Europea, Rusia, Balcanes, China, Serbia, Croacia, Bosnia y Herzegovina, integración, conflicto.

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

The European Union and the Balkan Ulcer

Abstract:

The Balkans have traditionally represented a problem for the stability of Europe. Since the civil wars that broke up the former Yugoslavia in the 1990s, some of the new states have managed to join the European Union and/or NATO, while others appear to have gotten stuck in the process, making them vulnerable to the influence of external actors such as Russia and China. Thus, membership of the Union is seen as a factor of development, resilience, and stability, but it remains a demanding and perhaps impossible objective for some. In this study we are going to analyse the internal and external factors affecting the region, its integration possibilities, and what it means for Europe.

Keywords:

European Union, Russia, China, Balkans, Serbia, Croatia, Bosnia i Herzegovina, integration, conflict.

Introducción

La invasión de Ucrania por Rusia ha reactivado en la Unión Europea (UE) el debate sobre la ampliación, tras el anuncio de la invitación que el Consejo de la Unión hizo a Ucrania y Moldavia, durante la cumbre de Bruselas de junio de 2022, en la que se concedió a dichos países el estatus de país candidato a la adhesión. Dicha invitación ha levantado polémica entre los socios, algunos muy reacios a cualquier ampliación, pero también entre los países candidatos, la mayoría situados en los Balcanes Occidentales, algunos de los cuales llevan años inmersos en el lento proceso de cumplir las condiciones de acceso. Esto es especialmente relevante, ya que, el último informe que la Comisión realizó sobre Ucrania en 2021, poco antes de la invasión, calificaba a dicho Estado como uno de los más corruptos del mundo y desde entonces, no parece que la situación haya mejorado.

La situación actual en los Balcanes Occidentales

Conviene distinguir entre lo que los medios de comunicación denominan Balcanes Occidentales (los países que conformaron en su momento la antigua Yugoslavia más Albania), de la península balcánica, que además comprende a Bulgaria, Grecia y Rumanía. Así, los Balcanes Occidentales (Albania, Bosnia y Herzegovina —BiH—, Kosovo, Macedonia del Norte y Serbia incluido Montenegro) forman un conjunto de menos de 18 millones de habitantes, con un producto interior bruto de unos 144.000 millones de euros (menos del 1 % del PIB de la UE) y una renta per cápita media de 7.650 \$ (el 14 % de la media de la Unión que es de 54.100 \$), datos del Fondo Monetario Internacional.

Los países de la región se enfrentan a serios desafíos económicos, sociales y de gobernanza, que requieren reformas profundas, uno de los más importantes es sin duda la corrupción. De hecho, tal y como muestra la figura, los porcentajes de ciudadanos que han sufrido mordidas por diversos niveles de la Administración alcanza niveles muy altos, que en algunos casos (Albania y BiH) llega hasta casi el 60 %.

Desgraciadamente, la adopción de medidas regulatorias anticorrupción, que incluyen la declaración de bienes por parte de funcionarios y políticos, ha surtido poco efecto. Como resultado, la mayoría de la población de la región es muy escéptica hacia sus gobiernos. El problema se magnifica si además tenemos en cuenta que el sistema judicial resulta inefectivo a la hora de combatir los delitos y vulneraciones relacionadas con la corrupción, dada la constante interferencia que sufre desde los niveles políticos, a pesar de las sucesivas reformas realizadas en muchos de los países. La corrupción emana desde los más altos niveles políticos y permea prácticamente toda la sociedad, diluyendo los esfuerzos anticorrupción que provienen desde el apoyo exterior, fundamentalmente de la UE. Así, no resulta sorprendente que el 60 % de la población desconfíe del sistema judicial¹.

Otro de los graves problemas es la economía sumergida. Aunque ha experimentado un crecimiento general durante las dos últimas décadas, la región todavía se encuentra lejos de alcanzar los niveles de la Unión: la productividad laboral es baja, hay unos altos niveles de monopolización que afectan a la competencia, la farragosa burocracia limita los negocios y empresas, y la política de impuestos resulta errática.

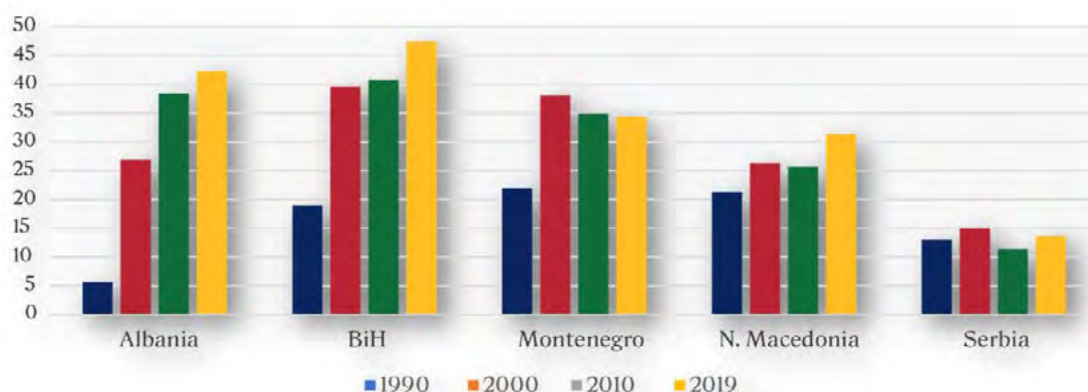
Todo ello favorece un florecimiento de la economía informal, que alcanza niveles alarmantemente altos, especialmente en lo que respecta al empleo, lo que permite abusos laborales, carencia de cobertura social de los trabajadores, bajos sueldos, obstaculiza la competitividad, contribuye a la proliferación de la corrupción y reduce la capacidad de recaudar impuestos.

Por otro lado, las persistentes deficiencias en la competitividad, las hace vulnerables a la monopolización, problema que se exacerba debido a la debilidad de las administraciones y a la raquítica legislación antimonopolio (efecto de la corrupción política), lo que favorece la apropiación por parte del Estado (sobre todo en sectores como la energía, telecomunicaciones, farmacéutico y construcción). Así, se produce una fuerte tendencia a la oligarquización, especialmente pronunciada en Kosovo, Albania y Bosnia, aunque presente en toda la región que, lejos de disminuir, se está acelerando. Todo ello está permitiendo que redes de oligarcas estén afectando las decisiones

¹ CENTER FOR STUDY OF DEMOCRACY. «The future of the Western Balkans», *Policy Brief*, n.º 129. Marzo de 2023.

políticas, poniéndolas al servicio de intereses privados, en detrimento del bien público, minando a su vez, la confianza en las instituciones.

A las tendencias negativas en cuanto corrupción, economía sumergida y falta de competitividad, se suma la pérdida de capital humano, que está empezando a alcanzar niveles catastróficos, ya que, alrededor de 150.000 personas emigran fuera de la región cada año². En la figura se puede apreciar que los porcentajes de población que ha emigrado rondan el 40 % de media. Su integración en la UE aceleraría el proceso.



Porcentajes de población que ha emigrado, respecto a la que ha permanecido. Fuente: SELDI³

El resultado más negativo de la suma de todos estos problemas es que afectan precisamente a los criterios de acceso a la UE. Es por tanto necesario analizar dichos criterios y evaluar cómo se encuentra cada uno de los países de la región, con respecto a los mismos, para estimar sus posibilidades de integración.

El difícil acceso a la Unión Europea

Las promesas para integrar a los países de los Balcanes Occidentales en la Unión comenzaron en la cumbre de Tesalónica (2003) y las condiciones para el acceso fueron ya claramente formuladas en el artículo 237 del Tratado de Roma:

² CENTER FOR STUDY OF DEMOCRACY. «The future of the Western Balkans», *Policy Brief*, n.º 129. Marzo de 2023.

³ SOUTHERN EUROPEAN LEADERSHIP FOR DEVELOPMENT AND INTEGRITY. «Corruption in the Western Balkans Not Abating: What's Next», *Policy Brief* n.º 13. Enero de 2022.

«Cualquier Estado europeo puede solicitar llegar a ser miembro de la Comunidad. Deberá enviar su solicitud al Consejo, quien actuará unánimemente tras obtener la opinión de la Comisión».

El tratado de Maastricht añadió que solo un «Estado democrático» puede enviar dicha solicitud y el Consejo Europeo de Copenhague (1993) enumeró una serie de condiciones adicionales: el candidato debe haber alcanzado una estabilidad tal de sus instituciones que garanticen la democracia, el imperio de la ley, los derechos humanos y el respeto de las minorías, la existencia de una economía de mercado, así como la capacidad para lidiar con las exigencias competitivas y las fuerzas del mercado interior de la Unión y la adherencia a los objetivos políticos, económicos y de la unión monetaria. Además, se añadió una condición más:

«La capacidad de la Unión para absorber nuevos miembros, manteniendo a la vez el impulso de la integración europea, es también una consideración importante en el interés general de ambos, la Unión y los países candidatos».

El artículo 49 del Tratado de la Unión, que emana del Tratado de Lisboa, expresa en su artículo 2 los valores que deben practicar y defender los candidatos:

«La Unión está fundada sobre los valores de respeto a la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, el imperio de la ley, y el respeto a los derechos humanos, incluyendo los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a todos los Estados miembros en una sociedad en la que pluralismo, no discriminación, tolerancia, justicia, solidaridad e igualdad entre hombres y mujeres prevalecen».

Por último, existe un criterio geográfico, por el que se acepta que los límites de Europa son claramente océanos en el norte, sur y oeste, y los Urales por el este. Así, por ejemplo, la solicitud de pertenencia de Marruecos se rechazó, lo que hace preguntarse sobre la idoneidad de países como Georgia y Armenia.

Pero desde la incorporación de Croacia en 2013, el proceso se ha ralentizado, debido a varias razones, algunas relacionadas con tensiones históricas entre vecinos (Grecia y Macedonia del Norte, para luego surgir otra entre esta y Bulgaria), otras de las cicatrices de la guerra civil en Yugoslavia, con las secesiones de Kosovo (impuesta por la fuerza a

Serbia) y Montenegro (acordada en referéndum). Pero la principal razón para la ralentización del proceso de integración depende de dos factores fundamentales: el cansancio de los Estados miembros y la falta de cumplimiento de los criterios de acceso por parte de los candidatos.

El primero de ellos proviene de las tensiones internas que desde hace una década se vienen produciendo en el seno de la Unión desde la crisis económica de 2008 y las olas de inmigración masiva irregular, que crearon fisuras todavía no cerradas, sentando el precedente de la discordia. Esto hace pensar que nuevos miembros agravarían la división interna y complicarán más aún la difícil toma de decisiones en común, lo que podría convertir a la UE en disfuncional. De ahí, la carencia de entusiasmo con que los líderes europeos recibieron la propuesta del Parlamento Europeo de modificar los tratados, como resultado de las conclusiones obtenidas de la «Conferencia sobre el Futuro de Europa⁴». La Unión no desea embarcarse en aventuras institucionales de calado.

Para analizar la segunda razón, repasaremos la situación de cada uno de los países, con relación a su posible acceso al estatus de Estado miembro, en orden de mayor a menor probabilidad.

Montenegro, alcanzó su independencia de Serbia en 2006, solicitando su acceso en 2008, siéndole concedido el estatus de candidato en 2010. Tras comenzar las negociaciones de acceso en 2012, ha conseguido abrir los 33 capítulos, de los cuales ha cerrado provisionalmente 3. Su estado es el más avanzado de todos los candidatos y se estima que pudiera ingresar en 2025.

Serbia solicitó oficialmente su acceso en diciembre de 2009, recibiendo el estatus de candidato en 2012 y comenzando las negociaciones en 2014. Ha conseguido abrir 22 capítulos, cerrar 2 y 12 permanecen todavía cerrados. Aunque precisa realizar importantes reformas sobre la independencia judicial, libertad de prensa, lucha contra la corrupción y el crimen organizado, sin duda, el obstáculo más importante para su acceso

⁴ Resolución del Parlamento Europeo, de 4 de mayo de 2022, sobre el seguimiento a las conclusiones de la Conferencia sobre el Futuro de Europa. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0141_ES.html

es la relación con Kosovo, región serbia que declaró su independencia en febrero de 2008.

Macedonia del Norte, si bien fue la primera que concluyó el Acuerdo de Asociación con la UE en 2004 y recibió el estatus de candidato en 2005, su avance fue bloqueado por Grecia hasta 2019 (debido a su denominación, que coincide con una provincia griega), para posteriormente ser vetada por Bulgaria hasta junio de 2022 (alegando animosidad hacia la minoría y cultura búlgaras en su territorio), tras la cumbre EU-Balcanes Occidentales, por lo que las negociaciones pueden reanudarse tras 17 años de estancamiento.

Albania envió su solicitud en 2009, recibiendo el estatuto oficial de candidato en 2014, aceptando abrir negociaciones en 2019, pero cuando cumplierse una serie de precondiciones: reforma e independencia del sistema judicial, nueva ley electoral, apertura de causas contra jueces corruptos y respeto de la minoría griega. Así, dichas negociaciones están todavía pendientes de abrirse, esperando la comunicación del gobierno albanés.

Bosnia y Herzegovina es todavía un candidato potencial, tras enviar su solicitud en 2016. La Comisión identificó 14 áreas clave que deben resolverse, antes de que se le conceda el estatus de candidato. Pero el país es todavía una especie de Estado fallido, necesitado de supervisión internacional para prevenir estallidos de violencia interétnica, con la operación militar ALTHEA (que utiliza medios de planeamiento de la OTAN, pero permanece bajo control político y supervisión estratégica de la Unión Europea) todavía desplegada en su territorio. Esto reduce sus posibilidades de manera absoluta.

Kosovo también pertenece a la categoría de candidato potencial y su principal problema es que, su independencia, no reconocida por Serbia, tampoco lo ha sido por Eslovaquia, España, Grecia, Chipre y Rumanía, así como por más de la mitad de los miembros de las Naciones Unidas (entre ellos China y Rusia, con poder de veto en el Consejo de Seguridad), por lo que sus posibilidades son también nulas por el momento.

La conclusión que se obtiene del anterior análisis es que, las posibilidades de integración de los países de la región prácticamente se reducen a Montenegro y a medio plazo, Serbia y Macedonia. Para el resto, resulta un objetivo muy distante y siempre en función

del grado de cumplimiento de los criterios de acceso y, quizás más importante, de la capacidad (¿voluntad?) de la Unión de absorber nuevos miembros.

Pero el ambiente entre los candidatos y los potenciales candidatos se ha enrarecido sustancialmente tras el anuncio del Consejo de la UE de conceder el estatus de candidato a Ucrania, Georgia y Moldavia, en la cumbre en Bruselas, de junio de 2022. Dicha concesión supone un desprecio hacia los esfuerzos que los potenciales candidatos están realizando, especialmente si tenemos en cuenta que, en el informe realizado por la propia Comisión, de julio de 2021, poco menos que se calificaba a Ucrania como un país con unos altos niveles de corrupción⁵, superiores incluso a de los candidatos balcánicos. En cualquier caso, la declaración de la UE de 23 de junio de 2022 expresa claramente que, si bien «reconoce la perspectiva europea de Ucrania, de la República de Moldavia y Georgia [...] el futuro de estos países y de sus ciudadanos está en la Unión Europea [...] garantiza el estatus de país candidato a Ucrania y Moldavia [...] el progreso de cada país hacia la Unión Europea dependerá de sus propios méritos en alcanzar los criterios de Copenhague, teniendo en consideración la capacidad de la UE para absorber nuevos miembros».

Todo esto dibuja un panorama en el que gran parte de los candidatos y potenciales candidatos se arriesgan a permanecer en una zona gris, cuyas consecuencias veremos más adelante.

Pero desgraciadamente, todos estos problemas internos van acompañados por otros provenientes de actores externos, que intentan convertir los Balcanes Occidentales en un terreno propicio para impulsar sus intereses.

La influencia negativa de actores externos

Si bien la UE se configura como el socio fundamental y destacado en el área, con una amplia panoplia de planes y ayudas económicas que suponen un factor de estabilidad, resiliencia y desarrollo, la importancia geoestratégica de la región, unida a la incertidumbre de su posible acceso a la UE que acompaña a gran parte los países de

⁵ SERVICIO EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA. *Association Implementation Report on Ukraine*. 25 de julio de 2022. Disponible en: https://www.eeas.europa.eu/eeas/joint-staff-working-document-%E2%80%93-2021-association-implementation-report-ukraine_en (consultado 13/11/2023).

esta, hace que estos presenten una cierta vulnerabilidad a influencias externas, no siempre positivas. En este sentido, quizás la más perjudicial provenga de un actor con una larga tradición de influencia en el área, Rusia.

Durante las últimas décadas, Moscú ha llevado a cabo un esfuerzo subversivo notable, como parte del esfuerzo general del Kremlin por reafirmar su estatus como gran potencia. Las actividades rusas se han extendido al control de sectores estratégicos en los campos de la energía, la infraestructura, las telecomunicaciones y el sistema bancario, hasta el punto de representar el 10 % de la economía de la región, aunque la penetración financiera sea posiblemente mayor, debido a la opacidad y la corrupción, permitiendo la extensión de redes corruptas corporativas⁶.

Pero la presencia rusa va más allá de la presión económica, acompañada de poder duro, blando y campañas de información, cuyo objetivo es debilitar el apoyo a la integración en las instituciones euroatlánticas (OTAN y UE) y empañar el atractivo del acceso a las mismas. Para ello, Moscú está realizando esfuerzos dirigidos a implantarse entre los medios de comunicación de referencia, no solo mediante la promoción de sus propios medios de comunicación (RT y Sputnik), sino también, mediante la captura de medios de comunicación de la región. De esta manera, Rusia utiliza la desinformación y la propaganda, convenciendo a amplios sectores de la población en la región, fundamentalmente entre los serbios y sus minorías.

La influencia rusa se apoya también en la iglesia ortodoxa y abarca el campo de la herencia cultural, en los que Moscú se presenta como el defensor de los valores tradicionales eslavos, frente a los valores posmodernos y amorales de Occidente.

Por su parte, las actividades de China en la región van dirigidas a facilitar el enlace de la BRI (*Belt and Road Initiative*) con los suculentos mercados de la UE, a través de su Ruta Express Tierra-Mar, convirtiéndola así en un área de interés (ver figura). Dicho desarrollo puede acabar desembocando en la denominada «trampa de la deuda», ya que, los Estados balcánicos, sedientos de financiación, se embarcan en ambiciosos proyectos de infraestructuras, que lastran sus economías, pudiendo llegar a comprometer su futuro,

⁶ CENTER FOR STUDY OF DEMOCRACY. «The future of the Western Balkans», *Policy Brief*, n.º 129. Marzo de 2023.

como ya ha pasado en Montenegro⁷. El total de inversiones chinas entre 2009-2021 se elevó a 32.000 millones de euros⁸, fundamentalmente dedicados a infraestructuras que, a su vez, suelen ir acompañadas de violaciones de derechos laborales y daños medioambientales. Esto perjudica directamente las posibilidades de integración en la UE, debido a que supone un alejamiento de los estándares que la Unión exige en dichos sectores. Además, los contratos con empresas chinas no se hacen públicos, careciendo de transparencia y así, facilitando la corrupción.



Mapa de la Ruta Express Tierra-Mar china. Fuente: *Clingendael*

⁷ La construcción de una autopista para unir la capital montenegrina con la serbia, que tuvo que ser abandonado por falta de financiación, llevó a una deuda con Pekín de 800 millones de euros, equivalente al 20 % del PIB del país y que se elevó hasta el 103 %, que tuvo que ser refinanciada por la UE, para evitar una apropiación china de tierras, pero aun así, continuará siendo una pesada carga durante las próximas décadas.

⁸ STOJKOVSKI, Bojan y otros. «China in the Balkans: Controversy and Cost», *Balkan Insight*. 15 de diciembre de 2021. Disponible en: <https://balkaninsight.com/2021/12/15/china-in-the-balkans-controversy-and-cost/> (consultado 13/11/2023).

Así, ambos actores, Moscú y Pekín, expanden su penetración económica en la región estableciendo un control significativo sobre los niveles de decisión política, con los inconvenientes que esto significa para Occidente.

Desafortunadamente el grupo de actores negativos no se reduce a Rusia y China, ya que, este incluye dos miembros de la comunidad euroatlántica, Croacia y Hungría, quienes juegan sus cartas en el área, para impulsar sus intereses en BiH, en parte empujados por su historia. El componente histórico tiene una gran trascendencia en la actitud de Croacia y de Hungría, proveniente de la época en que ambos pertenecían al Imperio austrohúngaro y sus intereses en los Balcanes, que fueron la chispa que provocó la Primera Guerra Mundial.

Croacia realizó un gran esfuerzo para ingresar en la UE, objetivo que consiguió en 2013, durante el cual procuró guardar un perfil bajo. Pero tras la llegada al poder de Andrej Plenkovic en 2016, líder del dominante partido HDZ (*Hrvatska Democratska Zajednica*), Croacia cambió radicalmente de comportamiento, hasta el punto que, hoy en día, prácticamente el único interés de su política exterior es interferir sistemáticamente en los asuntos internos de BiH, a través del sectario y radical partido hermano, el HDZ BiH, que por cierto, fue el vehículo utilizado por Croacia, bajo la presidencia de Franjo Tudjman, para intervenir en la guerra civil bosniaca y responsable de no pocas atrocidades. Curiosamente, los objetivos del HDZ en Bosnia han ido recibiendo respaldo internacional, a pesar de contribuir a aumentar el sectarismo en el sistema electoral y constitucional de BiH, uno de los regímenes políticos más divididos étnicamente del mundo. Así, el HDZ BiH ha dejado de existir como actor autónomo, convirtiéndose en un instrumento del HDZ croata, situación que algunos analistas califican como de colonialismo político, ya que, no es infrecuente el intercambio de políticos bosniocroatas que, tras servir como diplomáticos de BiH, aparecen como representantes croatas en la Unión Europea. El objetivo final es la secesión de la república croata de BiH, para ser posteriormente absorbida por Croacia.

Este objetivo refuerza otro buscado por la república serbia de BiH (República Srpska), su secesión de BiH. Su hábil líder, Milorad Dodik, está consiguiendo presentarse como un socio fiable ante la Unión Europea, mientras lleva a cabo acciones de

desestabilización en Kosovo, manipula su opinión pública, en línea con los objetivos de Moscú y crea una red clientelar en su dominio para afianzarse en el poder.

La influencia croata se hace sentir también a través de la UE. En las elecciones del 2 de octubre de 2022, el alto representante de la Unión para BiH, Christian Schmidt⁹, reformó unilateralmente la constitución de la federación bosnia (¡minutos después del cierre de los colegios electorales!)¹⁰. Las explicaciones para tal comportamiento son complicadas de contar y no son objeto de este documento, pero la conclusión es simple: el gobierno croata orquestó una subversión del régimen electoral de BiH, usando los poderes que los acuerdos de Dayton otorgan al alto representante, para cementar un reparto de poder desproporcionado a sus clientes del HDZ BiH, para aumentar su control sobre el Estado bosniaco. Esto fue confirmado por el primer ministro croata en su propio parlamento y en declaraciones realizadas a uno de sus periódicos más prominentes¹¹.

Por su parte, Hungría está aumentando su interferencia en la región, pero a diferencia de Croacia, su interés se centra en la RS, apoyando su movimiento secesionista, alineándose así con Rusia y Serbia. Para ello, proporciona financiación a la RS para compensar las pérdidas que le ocasionan las sanciones de la Unión, que Budapest no duda en bloquear¹² y resalta su preocupación por la existencia de un Estado de mayoría musulmana en el corazón de Europa, lo que considera una amenaza para la seguridad.

Hungría es un Estado descontento con sus fronteras actuales, impuestas tras la Segunda Guerra Mundial, con ambiciones territoriales, especialmente en la Voivodina serbia, de mayoría húngara. Su acción también se extiende al ámbito de acción de Bruselas, al conseguir situar a Oliver Varhelyi, antiguo embajador húngaro ante la Unión, en el puesto de comisionado para la Ampliación de la Unión. En diciembre de 2021, el Parlamento de la UE inició una investigación formal sobre sus actividades, debido a una información que le involucraba directamente, junto a personal de la UE en Sarajevo, en una acción

⁹ Antiguo parlamentario del CSU alemán (Unión Social Cristiana), perteneciente al bloque popular en el Parlamento europeo, al que también pertenece el HDZ y que fue galardonado por el gobierno croata.

¹⁰ KALAN, Darlutz. «Bosnia's Peace Envoy Is Caught in a Political Tug of War», *Foreign Policy*. 24 de febrero de 2023. Disponible en: https://foreignpolicy.com/2023/02/24/bosnia-christian-schmidt-peace-envoy-constitution-changes/#cookie_message_anchor (consultado 14/11/2023).

¹¹ MUJANOVIC, Jasmin. «Croatia and Hungary as Malign Actors in the Western Balkans», *New Lines Institute for Strategy and Policy*. Septiembre de 2023.

¹² MUJANOVIC, Jasmin. «Hungary's Orban: Investing in the Destruction of Bosnia», *Balkan Insight*. 5 de enero de 2022. Disponible en: <https://balkaninsight.com/2022/01/05/hungarys-orban-investing-in-the-destruction-of-bosnia/> (consultado el 14/11/2023).

coordinada con secesionistas serbobosnios, para transferir competencias del Estado a la RS¹³. Además, Hungría y Croacia comparten lazos financieros sustanciales, que contribuyen a alinear también sus intereses compartidos en BiH y que incorporan una dimensión rusa, ya que, están directamente relacionados con la importación de hidrocarburos procedentes de Rusia (Moscú posee el 42,5 % del gigante croata Fortenova, estimado en 1.000 millones de euros).

Sorprendentemente, a pesar del alineamiento de sus intereses con los de Rusia, el principal adversario occidental en la región, Zagreb y Budapest no han recibido prácticamente ninguna recriminación por parte de sus socios y aliados¹⁴. La explicación de esto pudiera ser la preocupación occidental por evitar una mayor inclinación serbia hacia Rusia y evitar un mayor obstruccionismo húngaro en la Unión.

Así, las actividades de Serbia, Rusia, Croacia y Hungría, junto con las dinámicas propiamente internas, están convirtiendo a BiH en un barril de pólvora. Pero no es la única región inestable, en esta situación también le acompaña Kosovo.

Kosovo ¿una bomba de relojería?

El 29 de mayo pasado, muchos observadores se sorprendieron ante el hecho de que efectivos de la OTAN desplegados en Kosovo en misión de mantenimiento de la paz, fueran agredidos por una turba de serbokosovares, en Zveçan, que protestaban por la imposición de alcaldes albaneses en poblaciones de mayoría serbia. El 15 de junio, policías de frontera kosovares fueron detenidos por policías serbios, alegando que estaban actuando en territorio serbio, siendo liberados el 26, tras exigirlo EE. UU.

Ambos incidentes, no son sino la prueba de que el norte de Kosovo sigue siendo un polvorín, que cualquier chispa puede hacer detonar. El norte, mayoritariamente serbio, está conectado con Serbia a través de un terreno montañoso difícil de controlar y continúa dependiendo de estructuras estatales serbias. De hecho, el partido político

¹³ BRZOZOWSKI, Alexandra. «European Parliament calls for investigation into Enlargement Commissioner Varhelyi», *Euroactiv*. 19 de enero de 2023. Disponible en: <https://www.euractiv.com/section/enlargement/news/european-parliament-calls-for-investigation-into-enlargement-commissioner-varhelyi/> (consultado el 14/11/2023).

¹⁴ MUJANOVIC, Jasmin. «Croatia and Hungary as Malign Actors in the Western Balkans», *New Lines Institute for Strategy and Policy*. Septiembre de 2023.

mayoritario entre los serbokosovares, la Lista Serbia, está controlado por Belgrado, quien lo utiliza para estabilizar o desestabilizar, según sus intereses. Pero, aun así, en noviembre de 2022, los serbokosovares abandonaron todas las instituciones de Kosovo, incluidas la policía y los tribunales, en contra de la voluntad de Serbia, lo que marcó el inicio de la pérdida de apoyo de la Lista Serbia. Ante la pregunta de quién controla el norte de Kosovo, la respuesta podría ser, nadie. El problema se agrava al haber todavía muchas armas en manos de la población.

Dicha situación debe atribuirse en parte a la congelación de la política de ampliación de la UE, que ha cambiado de manera sustantiva las expectativas de unirse esta, que hasta 2015 se mantuvieron bastante activas. Así, los incentivos para aplicar reformas democráticas y de construcción de la paz, se han ido desvaneciendo, abriendo las puertas a la intervención de actores externos con regímenes autoritarios. Desde entonces la política europea pudiera calificarse de «contención» de los problemas, cediendo toda iniciativa, permitiendo que las cuestiones étnicas y sus fronteras hayan ganado relevancia progresivamente.

Esto permite a Moscú presentarse como el protector de los serbios y dictar su orientación geopolítica, impidiendo la evolución del área hacia una futura integración euroatlántica y crear vulnerabilidades que pueden ser explotadas en su beneficio.

Pero Moscú no está solo en su interés por mantener la zona inestable, ya que, Vucic, el líder serbio, utiliza la situación para reorientar el malestar social interno hacia el enemigo kosovar.

La situación ha llegado a tal punto que el embajador estadounidense ha llegado a calificar la situación como «Palestina en el peor de los casos y Chipre en el mejor»¹⁵. Esto deja patente la incapacidad de Occidente para redirigir las dinámicas negativas de la región, a pesar de las sanciones y amenazas que aplica.

¹⁵ EWT. «US and the EU put pressure on Kurti to deescalate the situation in North Kosovo», *European Western Balkans*. 1 de junio de 2023. Disponible en: <https://europeanwesternbalkans.com/2023/06/01/us-and-the-eu-put-pressure-on-kurti-to-deescalate-the-situation-in-north-kosovo/> (consultado el 14/11/2023).

Conclusiones

Casi 30 años después de la firma de los acuerdos de Dayton, los Balcanes Occidentales parecen estancados en una situación que pudiera llevarlos de vuelta a la violencia de la que parecieron salir.

Los países de la región se enfrentan a serios desafíos económicos, sociales y de gobernanza, que requieren reformas profundas para atajar la corrupción, la interferencia política en el sistema judicial, los problemas estructurales de la economía, la oligarquización de esta y la fuerte emigración.

Todo este conjunto de problemas incide directamente en el cumplimiento de las condiciones de ingreso de los Estados balcánicos occidentales, de lo que, por ahora, tan solo Montenegro parece albergar la posibilidad de cumplirlos a corto plazo, con Serbia y Macedonia a medio plazo. Para el resto, dicho objetivo parece ser inalcanzable por el momento. En cualquier caso, siempre será en función del grado de cumplimiento de los criterios de acceso y, quizás más importante, de la voluntad de la Unión de integrarlos.

La interferencia de Rusia destaca como la más negativa de las provenientes de fuera, ya que, busca la desestabilización del área como medio de debilitar el atractivo de sus grandes adversarios, la UE y la OTAN, apropiándose de sectores económicos estratégicos e influyendo en la opinión pública mediante la apropiación de medios de comunicación. Además, la creciente presencia económica de China, interesada en desarrollar infraestructuras que le faciliten el acceso al gran mercado europeo, pudiera crear fuertes dependencias financieras que, a su vez, también condicionen de manera drástica las decisiones políticas de los gobiernos endeudados.

Serbia, por su parte, ejerce una influencia desestabilizadora que trata de ganar posiciones en Kosovo e impulsar la secesión de la República Srpska de BiH.

Pero también se están produciendo interferencias negativas desde países miembro del selecto club europeo, ya que, Hungría y Croacia, tratan de imponer sus intereses, especialmente la última, cuyo objetivo fundamental en política exterior es fomentar la secesión de la república croata de BiH, alineándose con los intereses de Serbia.

Este conjunto de actividades está convirtiendo BiH, pero especialmente Kosovo, en un barril de pólvora, que cualquier chispa podría hacer estallar, y que podría desestabilizar a toda la región.

La integración en las instituciones euroatlántica y europea pudiera jugar un papel importante a la hora de proporcionar estabilidad en la región, pero esta no será posible si antes no se atajan los problemas estructurales que la aquejan y se neutralizan en gran parte las actividades desestabilizadoras y negativas que, tanto actores externos como socios europeos, ejercen en el área. Esto requiere una acción más asertiva de la que hasta ahora han practicado Bruselas y Washington, desde luego, algo más que limitarse a declaraciones buenistas, como las efectuadas por el secretario general de la OTAN tras la reunión con los líderes de la región, el pasado 22 de noviembre¹⁶.

Dicha integración siempre estará condicionada a la voluntad de los socios europeos de ampliar su número, lo que de momento parece bastante improbable, no solo por la falta de voluntad de estos, sino también, por la duda de si es mejor tener a los Balcanes Occidentales, fuera o dentro de la UE. Esta cuestión es relevante, especialmente en el contexto actual en el que estamos viendo como las promesas que se reiteraron a Ucrania parecen difíciles de cumplir y una creciente interferencia de potencias externas e internas en la región. Si queremos que la UE siga siendo un proyecto viable, la respuesta no debería estar basada en intereses geopolíticos, sino en consideraciones pragmáticas y estas últimas sugieren evitar una integración precipitada.

Por lo tanto, el futuro de esta atribulada región, aunque no es muy prometedor, tampoco se presenta imposible y está en nuestras manos definirlo.

*José Luis Pontijas Calderón**

Doctor en Economía Aplicada por la UAH

Profesor de Geopolítica y Estudios Estratégicos en la UC3M

@JoseLuiPontijas

¹⁶ NATO Multimedia. *NATO Secretary General meets Allied leaders from the Western Balkans, concludes tour of the region*. 22 de noviembre de 2023. Disponible en: https://www.natomultimedia.tv/app/search?s.q=%5B2150%5D-%5BNATO+Secretary+General+visits+North+Macedonia%5D&utm_medium=email&utm_campaign=NATO%20Secretary%20General%20meets%20Allied%20leaders%20from%20the%20Western%20Balkans%20concludes%20tour%20of%20the%20region&utm_content=NATO%20Secretary%20General%20meets%20Allied%20leaders%20from%20the%20Western%20Balkans%20concludes%20tour%20of%20the%20region+CID_5ef3f324751d67a06ddd0b7f63c9200e&utm_source=Email%20marketing%20natochannel&utm_term=NATO%20Secretary%20General%20meets%20Allied%20leaders%20from%20the%20Western%20Balkans%20concludes%20tour%20of%20the%20region (consultado el 22/11/2023).

04/2024

15 de enero de 2024

Rafael Santiago Orti *

**Las consecuencias geopolíticas
del fin armenio de Nagorno
Karabaj**

**Las consecuencias geopolíticas del fin armenio de Nagorno
Karabaj**

Resumen:

El final de la República de Artsaj, institución política que gestionaba el enclave de mayoría armenia de Nagorno Karabaj, supone un acontecimiento geopolítico decisivo en el Cáucaso. Azerbaiyán recupera así el control de un territorio supervisado históricamente por Rusia, potencia en declive en la región en favor de Turquía. La creación de un corredor entre la región azerí de Najicheván y el resto del país, posibilidad cada día más real, supondría el fortalecimiento de los canales este-oeste de la región para el abastecimiento energético europeo, frente al eje norte-sur que Rusia defiende en la región del Caspio. Las consecuencias de este movimiento no se limitan a una cuestión territorial, sino que también repercuten significativamente sobre los ámbitos geopolítico y energético. La ruta este-oeste con destino a Europa impulsada por Turquía obligaría a Rusia a realizar un movimiento estratégico junto Irán para compensar a través de la ruta norte-sur su pérdida de influencia en el Cáucaso y en el campo energético.

Palabras clave:

Azerbaiyán, Armenia, Rusia, Turquía, energía, Cáucaso, Irán.

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

Abstract:

The end of the Republic of Artsakh, the political institution that managed the Armenian-majority enclave of Nagorno-Karabakh, brings with it a decisive geopolitical development in the Caucasus. Azerbaijan regains control of a territory historically overseen by Russia, a declining power in the region in favor of Turkey. The creation of a corridor connecting the Azeri region of Nakhichevan with the rest of the country is an increasingly real possibility and represents a strengthening of the region's east-west channels of European energy supply in contrast to the north-south one defended by Russia in the Caspian region. The consequences of this movement are not only limited to the territorial sphere, but also have important geopolitical and energy repercussions. It highlights the east-west route driven by Turkey to Europe and forces Russia to make a strategic move with Iran on the north-south route to compensate for the loss of Caucasian and energy influence.

Keywords:

Azerbaijan, Armenia, Russia, Turkey, energy, Caucasus, Iran.

Introducción

La reciente victoria azerí en Nagorno Karabaj va a suponer un importante viraje geopolítico en el Cáucaso sur. El apoyo militar turco al despliegue del Ejército de Aliyev ante la pasividad de las tropas de paz rusas supone un destacado incremento del peso de Estambul en la zona en detrimento de Moscú, más pendiente de lo que sucede en su guerra en Ucrania.

El siguiente objetivo de Bakú es el enlace con el enclave azerí aislado de Najicheván. Esta unión permitiría la conexión Turquía-Azerbaiyán a través del corredor Zangezur, atravesando la estrecha región meridional armenia de Syunik, en la frontera con Irán (figura 1).



Figura 1. Corredor de Najicheván. La anexión del sur armenio unificaría los territorios azerbaiyanos. Fuente: SAAVEDRA, Mario y GARCÍA, Nacho. «Tras vencer al Karabaj, Azerbaiyán busca ahora un corredor hacia Turquía», *El Periódico de España*. 30 de septiembre de 2023. Disponible en: <https://www.epe.es/es/internacional/20230930/rendicion-karabaj-azerbaiyan-corredor-zangezur-armenia-92722592> [consulta: 31/10/2023].

Armenia, la gran damnificada, no solo se queda sola ante la inactividad de su principal aliado, Rusia, sino que ve cómo pelagra su propia integridad territorial. A la ya consabida desaparición de la República de Artsaj se une la amenaza real del corredor Zangezur.

De materializarse la conexión, Armenia quedaría aislada por países hostiles, a excepción de la frontera septentrional con Georgia, en una situación de extrema vulnerabilidad.

La conexión turco-azerí permitiría una comunicación más fluida en las rutas energéticas de los dos países, evitando la intermediación de la neutral Georgia, necesaria para evitar la circulación por territorio iraní o armenio.

De esta forma, se configurarían de una manera más robusta las dos principales líneas antagónicas: la mencionada conexión Bakú-Ceýlán permitiría la llegada a Europa vía Mediterráneo a través de puertos turcos, conformando un eje este-oeste contrapuesto al eje norte-sur resultado de la conexión Moscú-Teherán, con salida al mar Árabe.

Azerbaiyán y Turquía vs. Armenia y ¿Rusia?

El conflicto en el Alto Karabaj evidencia la prioridad que para Rusia supone actualmente la guerra en Ucrania. La actitud descuidada o pasiva de Moscú en el Cáucaso sur no es un hecho aislado, sino que se suma a otros ejemplos de inacción en su patio trasero. El más relevante fue el acontecido en el verano de 2022, cuando un choque fronterizo entre Kirguistán y Tayikistán, que provocó un centenar de víctimas mortales, estuvo cerca de suponer una importante crisis en la región¹.

Esta escalada de tensión obligó a Armenia a buscar nuevos aliados, encontrando en EE. UU. a un mediador válido. Sin embargo, los resultados no fueron positivos.

Azerbaiyán, con Turquía como principal aliado y el beneplácito de Israel, tomó el control de la región secesionista, sabedora de que la Unión Europea, para la que se ha convertido en un importante proveedor energético tras el bloqueo a Rusia, se limitaría a leves protestas.

La nueva configuración de la región afianza el rol de Azerbaiyán, que ha pasado de estar rodeada de vecinos poco amigables (Irán, que cuenta con una importante población azerí tiene una actitud recelosa y desconfiada hacia Bakú. A pesar de compartir religión y orígenes, la relación con Armenia ha sido históricamente conflictiva. La cristiana Georgia nunca ha sido un aliado y la inestable región rusa de Daguestán no facilita la conciliación)

¹ EFE. «Kirguistán y Tayikistán se acusan mutuamente de violar el alto el fuego en la frontera», *El Confidencial*. 17 de septiembre de 2022. Disponible en: https://www.elconfidencial.com/mundo/2022-09-17/kirguistan-tayikistan-acusan-violar-alto-fuego_3492221/ [consulta: 31/10/2023].

a ser temida por su amistad con Turquía y la geopolítica de los carburos, pues es uno de sus principales exportadores, lo que supone importantes desembolsos económicos que repercuten su beneficio.

Además de los intereses en el gas y los hidrocarburos azeríes, principal razón de la creación del corredor en territorio armenio, la conectividad con Bakú supondría una herramienta útil: un puente para expandir las influencias pantúricas en las antiguas repúblicas soviéticas centroasiáticas, que tienen raíces comunes. La consecución de estos intereses e influencias confiere a Turquía el estatus de potencia regional en detrimento de los objetivos rusos e iraníes.

Varios expertos han justificado la no intervención rusa, amparándose en el hecho de que Azerbaiyán no pertenece a la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC), de la que sí forma parte Armenia. Este argumento queda invalidado por el ejemplo expuesto. Con su conflicto fronterizo, tanto Kirguistán como Tayikistán, pertenecientes al tratado de seguridad orquestado por Moscú, evidenciaron la profunda fragilidad de la referida institución en el terreno práctico. Más complejo sería el debate si la no intervención rusa se analiza desde la perspectiva de que la región del Alto Karabaj, a pesar de tener mayoría armenia y ser Rusia garante de su seguridad, pertenecía *de iure* a Azerbaiyán.

Tampoco hay que olvidar que en el contexto de la guerra de Ucrania, las ambiguas relaciones entre Rusia y Turquía están afectadas no solo por la geopolítica del control del mar Negro, sino desde el punto de vista militar y armamentístico, pues Ankara se ha convertido en uno de los principales proveedores de Moscú. Estos factores pueden influir en la política de no intervención del Kremlin en el conflicto caucásico y, por extensión, en el área de influencia otomana.

La entrada de China en el patio trasero centroasiático, unida al auge de Turquía en el sur del Cáucaso, supone una seria pérdida para la influencia histórica de Rusia esta área. El deseo no cumplido de repetir una victoria relámpago en Kiev, como la que condujo a la ocupación de Crimea, supuso un duro fracaso para Rusia. El desgaste de la guerra, cuya duración se extiende más de lo que Moscú había estimado, está obligando a replegar filas.

Las potencias revisionistas

La configuración actual del orden mundial ha generado rivalidad entre dos bloques claramente diferenciados. Por un lado, las potencias atlánticas, EE. UU., la UE y su extensa red de aliados, defienden los valores occidentales de libertad y democracia y dominan actualmente el panorama internacional. Por otro, los países que forman el bloque revisionista desean modificar el actual orden mundial, ya que no favorece sus intereses como gobiernos autocráticos. Las potencias revisionistas son China, Rusia e Irán. Aunque las tres coinciden en el cambio, difieren en las herramientas para llevarlo a cabo. China, que busca fomentar su posición económica a través de la geopolítica, tiene como objetivo vencer a EE. UU. para conquistar la hegemonía mundial. Rusia, por su parte, utiliza la fuerza militar para alterar las actuales fronteras y volver a ser un imperio. Irán busca hacerse con armamento nuclear². El ámbito de actuación territorial de cada una de estas naciones tiene un escenario principal claramente definido, aunque son frecuentes las intervenciones en otras áreas a través o con la autorización de terceros países aliados. En el caso de China, el escenario principal se ubica en el mar de la China Meridional, origen y destino de su extensa red comercial; los intereses de Rusia se centran en la región euroasiática; por último, Irán desea ser la principal potencia de Oriente Próximo.

A pesar de ubicarse en el mismo bloque, las relaciones entre estos tres últimos países no son tan sólidas, pues comparten algunos objetivos, como la actitud hostil hacia EE. UU., pero otros de sus intereses divergen claramente. Los ejemplos más evidentes involucran al binomio Rusia-China. Pese a la imagen exterior de unas estrechas relaciones sin fisuras que quieren proyectar realizando ejercicios militares conjuntos, operaciones de seguridad y firmando acuerdos económicos y comerciales, la realidad es que existen puntos de confrontación. La testaruda postura de Moscú, cuya obstinación en la guerra de Ucrania no le está reportando los resultados esperados, choca con los intereses pacificadores de China por motivos geopolíticos y económicos. La estabilidad y la tranquilidad benefician a las economías occidentales, principales clientes de gigante

² MILOSEVIC, Mira. «Rusia y la situación geoestratégica internacional» (apertura del curso académico). IUIOM, 18 de octubre de 2023. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=fCBQs-I5Oyg> [consulta: 19/10/2023].

asiático³. Por otro lado, existe una disimulada fricción derivada de la competición entre estos dos países por monopolizar los numerosos recursos energéticos de Asia Central. Teherán, por su parte, critica a Moscú su acercamiento al régimen de Netanyahu, pues Israel e Irán tienen una rivalidad histórica.

Las relaciones entre Rusia e Irán se han visto reforzadas en los últimos años. El origen de la mejora fue el famoso «Pivot to Asia»⁴. Este cambio de actitud de Putin, quien rompió los vínculos con Europa y reforzó sus relaciones con Oriente, supuso un viraje radical mediante la reorientación de la política exterior rusa. El fin de las relaciones con Occidente ha obligado a Rusia a buscar nuevos aliados comerciales con los que suplir el vacío que deja el socio europeo en sus delicadas arcas. De esta manera, Moscú ha reactivado las relaciones que mantenía con ciertas naciones y se habían enfriado y ha iniciado otras nuevas. Algunos ejemplos son los países del Pacífico o las recientes incursiones rusas en África, a través de *proxies*, para posicionarse y ofrecer apoyo económico y militar a determinados grupos locales en la defensa de sus intereses. La conexión con Irán permite a Rusia expandir su influencia en Oriente Próximo, que se canalizará a través de una interesante estrategia geopolítica energética.

Rutas energéticas

La creación de un corredor que una Turquía con Azerbaiyán supondría un nuevo y duro contratiempo para Moscú. El refuerzo de las vías este-oeste desde Bakú —rica en yacimientos tanto petrolíferos como de gas—, pasando por Turquía, hasta llegar a Europa a través del Mediterráneo exige a Rusia una medida que actúe de contrapeso. La solución *a priori* más sencilla consiste en reforzar la vía norte-sur, que Moscú monopoliza desde tiempos soviéticos. Esta ruta, que partía de las costas ribereñas del Caspio de Kazajistán y Turkmenistán y que conecta con los oleoductos septentrionales rusos, se ha ido ampliando en sentido sur hasta el vecino Irán. El bloqueo por parte de Estados Unidos obliga a Irán a la búsqueda de intermediarios, y Rusia es un buen socio

³ SANTIAGO ORTI, Rafael. «Intereses chinos en el fin de la guerra de Ucrania», *La Crítica*. 5 de julio de 2023. Disponible en: <https://lacritica.eu/noticia/3422/quo-vadis-china/intereses-chinos-en-el-fin-de-la-guerra-de-ucrania.html> [consulta: 30/10/2023].

⁴ RUIZ RAMAS, Rubén. «Las relaciones de China y Rusia en la era de la Iniciativa de la Franja y la Ruta: La mutua adaptación a la asimetría», *Revista de Relações Internacionais*. 30 de septiembre de 2020. Disponible en: <https://periodicos.pucminas.br/index.php/estudosinternacionais/article/view/21863> [consulta: 19/10/2023].

con capacidad e infraestructuras para canalizar los recursos persas (figura 2). Los recientes acuerdos en materia de hidrocarburos entre Moscú y Teherán están vinculados a la explotación del importante yacimiento iraní de Chalous, en el Caspio. Estos otorgan a Rusia un 40 % de la producción, cifra muy por encima del 28 % del que dispondrá China y del 25 % del propio Irán. Los mencionados acuerdos suponen un punto y seguido en las políticas rusas en la región, que sin duda se incrementarán⁵.



Figura 2. Petróleo y gas en la región del Caspio
Fuente: BALLESTEROS MIGUEL, María. *Op. cit.*

El nuevo proveedor chií supone un pequeño respiro para Rusia en la región del Caspio, donde sus relaciones con los países vecinos se encuentran muy tensionadas. El reciente e inesperado desencuentro con su principal aliado centroasiático, Kazajistán, es especialmente preocupante. Las relaciones, históricamente ejemplares con el primer

⁵ BALLESTEROS MIGUEL, María. «La relación de Rusia con Irán en el contexto geopolítico del siglo XXI» (Documento de Opinión IEEE, 36/2022). Disponible en: https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2022/DIEEEO36_2022_MARBAL_Rusia.pdf [consulta: 19/10/2023].

presidente del país, Nazarbáyev, se han enfriado últimamente. Tokayev, sucesor de Nazarbáyev desde 2019, se ha mostrado crítico en varios aspectos con Moscú, algo sin lugar a dudas novedoso.

A pesar de que el presidente kazajo solicitó y recibió apoyo militar de Rusia para apaciguar las recientes revueltas, que se originaron en el sudeste del país y se extendieron rápidamente por todo su territorio, se mostró crítico con la invasión de Ucrania y abierto a recibir a los rusos llamados a filas en los primeros compases del conflicto. La respuesta de Moscú se produjo en el terreno económico: las vías kazajas en territorio ruso fueron cortadas. Esta táctica, en el pasado efectiva para los intereses del Kremlin, hoy en día tiene serias limitaciones por las alternativas que maneja el país centroasiático. Kazajistán puede acceder a los mercados europeos vía Azerbaiyán —eso sí, con volúmenes de mercancía mucho menores que a través de la ruta por Rusia— y también dirigirse al este con destino a China, lo que reduce considerablemente la capacidad de presión de Putin⁶.

Las relaciones con Turkmenistán llevan tiempo estancadas. La política de neutralidad y opacidad de Ashgabat, cuyos vínculos con el exterior son muy concretos, se ha decantado en favor de China, que se ha convertido en su principal socio energético⁷. La entrada de las compañías estatales chinas, con capacidad para desarrollar proyectos de inversión y ofrecer facilidades de financiación, ha conseguido excelentes resultados. Pekín ha desarrollado importantes rutas con los productores centroasiáticos aprovechando la ruptura con Moscú.

La extensa infraestructura que parte de los productores centroasiáticos y atraviesa la región hasta la provincia de Xinjiang, en territorio chino, no solo conforma una realidad, sino que en el futuro próximo será una de las principales vías energéticas que abastecerá al gigante asiático.

⁶ HESS, Maximilian. «Russia Is Down, But Not Out, in Central Asia». Foreign Policy Research Institute, 17 de febrero de 2023. Disponible en: <https://www.fpri.org/article/2023/02/russia-is-down-but-not-out-in-central-asia/> [consulta: 29/10/2023].

⁷ ALONSO, Antonio. «Los intereses de China en Asia Central. Belt and Road», *Revista UNISCI*, n.º 45. 2017. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6290662> [consulta: 19/10/2023].

El último productor importante del Caspio, Azerbaiyán, aunque no renuncia a acuerdos con otros países, ha mostrado sus cartas tras los últimos movimientos en Nagorno Karabaj y la cooperación con Turquía.

A todo ello se suma la disputa por el control de los recursos del Caspio. La dificultad de consenso entre los países ribereños, así como la incompatibilidad de sus intereses, complica la definición del estatus y la solución firme del contencioso⁸.

A la espera de movimientos del Kremlin que suavicen las relaciones con estas antiguas repúblicas soviéticas, la solución a la crisis energética rusa, que afecta tanto a proveedores como a clientes, pasa inevitablemente por apostar por el régimen ayatolá iraní. Sin embargo, el contexto actual, con la reactivación del conflicto árabe-israelí, en el que Irán es un actor importante, no favorece sus intereses, ya que puede dañar la sintonía en las relaciones de Rusia con Israel.

El desarrollo de la red norte-sur es la principal alternativa para competir con la europea este-oeste y con la ruta oeste-este con destino a China, que previsiblemente irá teniendo más peso si crece la escalada de tensión en Oriente Próximo.

Reestructuración del patio trasero ruso

La doctrina rusa del «extranjero próximo» ha sufrido una profunda revisión tras el estancamiento de la invasión de Ucrania. La insospechada resistencia ucraniana ha roto las previsiones de Rusia, que debe seguir financiando los altos costes de una guerra que se está prolongando más de lo deseado por Moscú. Las sanciones occidentales dañan la ya delicada situación económica del país, por lo que los recortes que está acometiendo y acometerá Rusia se reflejarán en la vasta área de influencia que forma su patio trasero. El preludio de esta situación se pudo observar, como se ha comentado, en la crisis fronteriza kirguizo-tayika, donde la OTSC no intervino y que pudo suponer otra nueva crisis en la región centroasiática. La entrada de tropas azeríes en Nagorno Karabaj y la expulsión de la población armenia, que ha ocasionado una crisis de refugiados que Armenia no puede gestionar, debido a sus importantes carencias logísticas, ha sido contemplada con pasividad por las tropas rusas desplegadas en la zona. La protección

⁸ BALLESTEROS MIGUEL, María. *Op. cit.*

que Moscú brindaba históricamente a su principal aliado en el Cáucaso sur, y que le permitía extender su influencia hasta las vecinas Turquía e Irán, hoy ha desaparecido y los límites actuales de su poderío se sitúan en las conflictivas regiones caucásicas de Abjasia, Osetia del Sur, Chechenia y Daguestán, entre otras.

En el patio trasero centroasiático de Moscú, en la actualidad la situación se encuentra relativamente calmada, pero históricamente se trata de una región inestable, debido a la influencia perturbadora de Afganistán y a la conflictividad étnica en el valle de Ferganá. La importancia energética de esta región presupone una mayor reticencia a abandonar los recursos dedicados a ella en favor de los requerimientos en el frente occidental.

Una posible solución temporal a un escenario tan negativo para los intereses rusos es permitir la ampliación del radio de acción de China en la zona. La presencia china es un mal menor en comparación con el vacío que previsiblemente se está generando en la región. La capacidad diplomática del Kremlin permitirá (o no) en un futuro la vuelta al *statu quo* anterior a la guerra en Ucrania.

En consonancia con lo expuesto, las políticas del «Pivot to Asia» refuerzan estas teorías sobre el desarrollo de vínculos con países asiáticos y del Pacífico, económica y comercialmente más atractivos que el intento de vencer en el difícil escenario del Cáucaso sur.

Conclusiones

Las consecuencias geopolíticas de la incorporación del territorio del Alto Karabaj al Estado azerbaiyano pueden clasificarse en tres ámbitos principales interconectados.

Desde el punto de vista territorial, esta evidencia la importante fragilidad de Armenia y hace factible un nuevo ataque en la región de Syunik que viole la integridad territorial del país.

Desde la perspectiva geopolítica, la principal consecuencia es la evidencia de la debilidad de Rusia: el principal aliado armenio, cuya bandera ondea junto a la nacional en las fronteras con Turquía y Azerbaiyán y que servía de potencial herramienta disuasoria, hoy en día no tiene ese efecto. La pasividad de las tropas rusas ante el avance azerí revela

claramente la intención del Kremlin de no entrar en conflicto con Turquía. La influencia turca ha desplazado y arrinconado la presencia rusa, histórica en la región.

A pesar de contar con Irán como aliado en la zona, la falta de recursos, la tensión con la vecina Georgia, la presencia turca y la relación de Azerbaiyán con Europa, así como la debilidad de la propia Armenia, hacen que los esfuerzos y recursos de Rusia destinados a mantener su influencia en la región queden estrictamente limitados. Será interesante observar la reacción de Moscú si la integridad territorial de Armenia se ve amenazada por el corredor, pues recordemos que legalmente la región anexionada, a pesar de contar con mayoría armenia, pertenecía *de iure* a Azerbaiyán.

Los ingentes recursos que supone mantener activo el conflicto en Ucrania están generando una política austera y de retroceso en el resto de áreas de influencia de Rusia, cuya primera evidencia se ha hecho patente en la conflictiva región caucásica. Si la guerra se prolonga de forma duradera es posible que la fragilidad rusa se evidencie en otros escenarios con mayor presencia y repercusión para Moscú, como la región centroasiática, donde China ya está presente y puede ampliar su área de acción.

Desde el punto de vista energético, que, no olvidemos, es el principal objetivo del corredor entre la región aislada de Najicheván y el resto del país y, por lo tanto, a Turquía, este proyecto supondrá un reforzamiento del canal caucásico, que tiene como destino final los clientes europeos. Esta vía, la más interesante para Europa, pues evita el territorio ruso, es el denominado corredor este-oeste. La posible creación de un corredor que una Turquía con Azerbaiyán supondrá un nuevo contratiempo para Moscú.

El histórico monopolio del control y la distribución de los hidrocarburos con destino a Europa ha dado paso a una situación de dura competencia, en la que Rusia se encuentra en un incómodo escenario. La relación con las jóvenes repúblicas centroasiáticas, históricamente importantes proveedoras rusas de hidrocarburos y gas, se encuentra lejos de estar en su mejor momento, por lo que Moscú está obligada a un entendimiento con Teherán para compensar la balanza. A pesar de sus divergencias, Rusia e Irán comparten una visión revisionista del orden mundial y sus malas relaciones con EE. UU., lo que va a favorecer que trabajen conjuntamente por sus intereses comunes: las sinergias importantes incumben al ámbito energético. La mejor opción entre las contadas alternativas de las que dispone Moscú es el fortalecimiento y desarrollo de una corriente

norte-sur, con origen en los yacimientos persas, que llegase hasta territorio ruso a través del Caspio.

El Kremlin ya ha establecido e intensificado los vínculos con el régimen ayatolá para minimizar el previsible impacto del fortalecimiento de la ruta este-oeste y atraerá a países como Turkmenistán para que se unan al proyecto a través del Caspio. La viabilidad energética de Rusia está en juego.

El episodio del Alto Karabaj parece el epílogo de uno de los históricos conflictos congelados de la URSS. Para Rusia, sin embargo, supone otro capítulo de crisis en la difícil tarea de mantener su área de influencia. Mientras la guerra en Ucrania se mantenga, cabe prever que este no será el último.



Imagen 3. Símbolos de la República de Artsaj en la luna trasera de un automóvil en la región armenia fronteriza
Fuente: Fotografía del autor.

*Rafael Santiago Orti**

Docente de la Universidad Nebrija

Doctorando en Relaciones Internacionales

Máster en Relaciones Internacionales y Economía (MERIGG), UAM

[@rafarueda1](https://twitter.com/rafarueda1)

05/2024

18 de enero de 2024

Carmine de Vito *

Los «Estados oscilantes». La India y la «autonomía estratégica»

Los «Estados oscilantes». La India y la «autonomía estratégica»

Resumen:

Los nuevos actores emergentes, capaces de incidir en el sistema, y los determinantes (variantes sistémicas) pueden modificar las condiciones de poder en dicho sistema.

El sistema internacional, entendido como sociedad compleja donde los Estados entidades «supremas» se relacionan entre sí, no de manera esporádica y aleatoria, sino de modo continuo, postula y crea normas para regular las relaciones para ordenar la convivencia y la cooperación entre sus miembros.

El resultado de la cooperación y/o confrontación de los Estados restituye la eficacia del derecho internacional como marco de comprensión del desarrollo de la vida y de los objetivos que puede perseguir la comunidad internacional. Este proceso de resultados se comporta como una comunidad de seguridad o como la mejor comunidad de seguridad posible.

India es considerada, por una doctrina refinada, como el principal *swing state*, es decir, el actor más cortejado, para condicionar las nuevas relaciones de poder. En este momento histórico, los «Estados oscilantes» están en condiciones de maximizar su profundidad geopolítica, interpretando el concepto de «autonomía estratégica» fuera y en el marco de los procesos de integración de las organizaciones internacionales.

Palabras clave:

Crisis, actores incidentes, Estados oscilantes, *swing states*, sur global, India, autonomía estratégica.

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

THE "SWING STATES". INDIA AND THE "STRATEGIC AUTONOMY"

Abstract:

The new emerging actors capable of influencing the system and the determinants (systemic variants) capable of modifying the conditions of power in the system.

The international system, understood as a complex society where States - "supreme" entities - relate to each other, not sporadically and randomly, but continuously, postulates and creates norms to regulate relations in order to order coexistence and cooperation among its members.

The result of the cooperation and/or confrontation of States restores the effectiveness of international law as a framework for understanding the development of international life and the objectives that the international community can pursue. This process of results behaves as a security community or as the best possible security community.

India is considered, by a refined doctrine, as the main "swing state", i.e. the most courted actor, to condition the new power relations. At this historical moment, the "swing states" are in a position to maximize their geopolitical depth by interpreting the "concept of "strategic autonomy" outside and within the framework of the integration processes of international organizations.

Keywords:

Crisis, incident actors, Swing State, Global South, India, strategic autonomy.

Análisis del proceso intersistémico, los «nuevos desafíos» y los factores de potencia en el sistema internacional

El esquema dogmático de Robert Gilpin¹, estabilidad-seguridad, funciona bien cuando el sistema proporciona una jerarquía de autoridad y también la legitimación de las respectivas cuotas de poder en la negociación de los asuntos globales.

¿Cuándo entra en crisis este paradigma?, o mejor aún ¿cuándo se rompe este orden? El sistema entra en crisis con la aparición de elementos contradictorios, conflictivos que provocan inestabilidad, entonces empieza un proceso de desgaste del *statu quo*.

Este proceso se manifiesta en la presencia de nuevos actores que se sienten excluidos, marginados y, sobre todo, que no sienten que se valore adecuadamente su nivel real de capacidad en el sistema y, por tanto, en la gestión de los asuntos mundiales.

Como consecuencia, desarrollan la tentación de forzar la estructura² porque ya no es adecuada, ya no es rentable, produciendo un empuje sistémico para moldearla, por cambiarla, porque las acciones parecen ser proporcionalmente más rentables que los riesgos que podrían derivarse de ellas (costes y efectos). El objetivo es invertir la inercia del paradigma existente.

Tras este breve preámbulo, quizá resulte más fácil comprender los nuevos retos que se perfilan en el tablero internacional y cuáles son los nuevos y diferentes actores implicados.

El esfuerzo consistirá en responder a estas dos preguntas con un discurso unívoco y sistemático y, si fuese posible, proponer algunos ejemplos emblemáticos.

¹ GILPIN, R. «The Theory of Hegemonic War», *Journal of Interdisciplinary History*, 18(4). The Origin and Prevention of Major Wars. 1988.

Nota: Todos los enlaces se encuentran activos con fecha de 27 de noviembre de 2023.

² CIRILLO, F. «La Trappola di Tucide e la sua influenza sulla teoria egemonica», *Opinio Juris-Law & Politics Review*. 2020, pp. 5 y ss. Disponible en: <https://www.opiniojuris.it/wp-content/uploads/2020/12/La-Trappola-di-Tucide-e-la-sua-influenza-sulla-teoria-egemonica-Francesco-Cirillo.pdf>

Lo que comúnmente se denomina como «nuevos desafíos», que avanzan en la vida internacional, están estrechamente relacionados con los supuestos, los determinantes que estructuran la dimensión del poder en la competencia mundial.

Son factores dinámicos, que afectan y determinan la jerarquía global en los campos económico, político y militar.

Lo hacemos, recuperando la doctrina³ de Raymond Aron, uno de los teóricos más influyentes del concepto de poder en relación con los objetivos de los Estados nación, analizando algunos puntos claves:

1. La tasa de nacimiento mundial: en los últimos veinte años, la población mundial ha aumentado más de un cuarenta por ciento —en cifras aproximadas desde 5.000 millones a 8.000 millones—, en un proceso asimétrico; Asia, África y América Latina sobre todo con una evidente falta de crecimiento en el llamado primer mundo.
2. El sistema industrial y el nivel tecnológico: estamos asistiendo a un nuevo proceso de reestructuración de los distritos industriales estratégicos. La reconstrucción de una industria nacional, la manufactura como condición de solidez macroeconómica, independencia y fortaleza. Esto es un proceso que ha comenzado con la pandemia mundial COVID y ha seguido como consecuencia de la competencia cada vez más intensa entre Estados, como forma de confrontación en el sistema internacional.
3. Los recursos y la interdependencia funcional del sistema-país, por tanto, la disponibilidad de materias primas: la ganancia sobre el surplus y la capacidad de controlar y condicionar el abastecimiento de las redes de distribución (antiguas y nuevas). El tema de las tierras raras y la anticipación del cambio de modelo de desarrollo.
4. La capacidad militar: la capacidad de intervenir y resolver crisis⁴ internacionales y regionales. Esto no es nada nuevo, pero la esfera de actores con esta capacidad se está ampliando considerablemente. Además, se caracteriza por el marco híbrido⁵

³ CAMPI, A. *La política come passione e come scienza. Ensayos sobre Raymond Aron*. Rubbettino, Soveria Mannelli, 2015.

⁴ DE VITO, C. «El modelo geopolítico de los partidos internacionales entre el realismo ofensivo y la geopolítica crítica», *REIB: Revista Electrónica Iberoamericana*. dialnet.unirioja.es. 2020.

⁵ JORDÁN J. «Escalation nelle strategie ibride e conflitto nella zona grigia», *Global Strategy Report*. 2020. Disponible en: <https://global-strategy.org/la-escalada-en-las-estrategias-hibridas-y-en-los-conflictos-en-la-zona-gris/#>

predominante del conflicto. Una confrontación militar, económica y de reputación como resultado de la hegemonía efectiva, de la influencia construida y ganada en la zona a través de la capacidad de resolver crisis, incluso sustituyendo a actores persistentes incapaces de sostener la dinámica o la escalada de las crisis. Ejemplo: Turquía, Rusia e Irán son actores que han sido capaces de aumentar su cuota⁶ de poder en las diferentes esferas geopolíticas en las que han explotado y optimizado las oportunidades geoestratégicas que se les presentaban, utilizando capacidades ofensivas efectivas, equipos, tecnologías, recursos y un índice de tolerancia⁷ que les ha permitido aumentar su peso específico en la zona, y por tanto la cuota de negociación en los asuntos globales.

El primer aspecto, es decir, el impacto de la natalidad y la tasa de crecimiento de la población en relación con la distribución asimétrica por zonas geográficas y geopolíticas representa un factor que cambia radicalmente el escenario táctico de la confrontación internacional.

La edad media de lo que solía llamarse primer mundo u «Occidente» ronda los 44 años⁸, mientras que la media general del resto del mundo y del sur global es unos diez años más joven, en torno a los 33 años, con claras diferencias por zonas geográficas y geopolíticas.

India ha superado a China como país con mayor población⁹ del mundo (1.428 millones de personas); en 2022 se convirtió en la quinta economía mundial por PIB, superando a

⁶ JORDÁN J. *Un modelo de análisis geopolítico para el estudio de las relaciones internacionales*. [Documento Marco]. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2018. Disponible en: <http://www.ieeee.es/publicaciones-new/documentos-marco/#2>

⁷ DE VITO C. «El modelo geopolítico de los partidos internacionales entre el realismo ofensivo y la geopolítica crítica», apartado IV Estado de guerra y tolerabilidad, *Revista Electrónica Iberoamericana*. 2020, pp.180-183. dialnet.unirioja.es.

⁸ quotidianosanità.it – Eurostat. Disponible en: https://www.quotidianosanità.it/studi-e-analisi/articolo.php?articolo_id=111335

⁹ EURONEWS.COM. «La India, con 1.428 millones de habitantes, sobrepasa a China como país más poblado del mundo». Publicado 19/4/2023. Disponible en: <https://es.euronews.com/search?query=La+India%2C+con+1.428+millones+de+habitantes%2C+sobrepasa+a+China+como+pa%C3%ADs+m%C3%A1s+poblado+del+mundo>

Gran Bretaña —su antigua metrópoli— y, según un informe de Goldman Sachs *The Path to 2075*¹⁰, será la segunda economía del mundo, después de China, en 2075.

De las cinco primeras potencias mundiales en términos de PIB, tres son asiáticas —China, Japón e India—, solo para mostrar plásticamente cómo la región indopacífica se consolida como la más importante en términos de volumen de negocio y la más estratégica en términos de potencial de expansión y atracción. Más adelante me referiré al estrecho de Malaca, para dar otro ejemplo de la megatendencia en curso.

India y su invulnerable centralidad

India, ya en el club nuclear, consiguió este año otro logro más allá de lo simbólico: se convirtió también en potencia espacial con la primera misión a la Luna, superando a Rusia en este histórico campo de competición.

En estos momentos, es sin duda el actor global más sólido, cortejado y pretendido en todos los foros internacionales, y dentro de esta fase intersistémica de la nueva composición del orden mundial. Nueva Delhi ha construido una gran centralidad de acción.

Por un lado, la tradicional postura diplomática de no alineación de la India —el analista Jagannath Panda la ha denominado «una diplomacia multialineada»¹¹— con su pertenencia al grupo BRICS y, en particular, su histórica proximidad a Rusia. De 1992 a 2021, Rusia ha suministrado el 65 % de las armas¹² compradas por India y esta relación consolidada ha continuado incluso después de la invasión de Ucrania (hablamos de un presupuesto de 5 billones de euros). Una asociación que ahora es aún más estratégica si se contextualiza en la competencia con China en clave global.

Por otro lado, Nueva Delhi forma parte del llamado Quad (Quadrilateral Security Dialogue); una alianza estratégica informal entre Australia, Japón, India y Estados

¹⁰ GOLDMAN SACHS RESEARCH. «The Path to 2075 — Slower Global Growth, But Convergence Remains Intact», *goldmansachs.com*, 2022. Disponible en: <https://www.goldmansachs.com/intelligence/pages/the-path-to-2075-slower-global-growth-but-convergence-remains-intact.html>

¹¹ PANDA, J. «Keeping Everyone Happy: India Balances Historical Ties with Russia with its National Interest», *ispionline.it*, 2023. Disponible en: <https://www.ispionline.it/en/publication/keeping-everyone-happy-india-balances-historical-ties-with-russia-with-its-national-interest-11666>

¹² REDACCIÓN ISPI. «Meloni in India, nuovo partner strategico dell'Italia», *ispionline.it*, 2023. Disponible en: <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/meloni-in-india-nuovo-partner-strategico-dellitalia-118972>

Unidos con el objetivo de contener el definido expansionismo chino en la región indopacífica.

El legendario escritor indio Kautilya escribió el *Arthaśāstra*, un tratado sobre estrategia militar del cual se extrajo el lema: «Todo Estado vecino es un enemigo y el enemigo de mi enemigo es un aliado». Una lección que traducida en la geopolítica pensante india significa: construir la condición de 'indispensabilidad' en contextos geopolíticos y en el escenario global a través de la estrategia de la centralidad y del peso decisivo.

Según muchos analistas estadounidenses, me refiero, por ejemplo, al CATO Institute de Washington D. C., India es considerada el más importante «Global Swing State»¹³, es decir, el actor internacional capaz de inclinar la balanza hacia un lado u otro en el sistema de alianzas no solo en la zona específica del Indopacífico. Este era un análisis anterior a la guerra de Ucrania; ahora es un análisis que concierne a todo el gran juego mundial.

A tal propósito, hay un excelente artículo¹⁴ sobre la nueva India en la escena mundial en la revista geopolítica italiana *Domino* dirigida por Dario Fabbri con un título que parece perfecto: retoma una película de Bernardo Bertolucci: *Io ballo da sola* (Yo bailo sola), explicando muy bien todas las ventajas estratégicas y la solidez política, cultural, diplomática y económica que le permiten —en este momento histórico— (guerra en Ucrania tensión sistémica y crisis intersistémica) ser la potencia mundial con pocas debilidades y muchos atractivos.

Activos estratégicos: el proyecto «Make In India»¹⁵ del gobierno indio ha reforzado y estructurado una cadena de suministro manufacturero ya relevante.

La tecnología, los conocimientos y las universidades son de primer rango en la competencia mundial y siguen consolidando su estatus y su valor añadido.

La industria pesada: en Italia, la mayor acería de Europa —la ex-Ilva de Taranto— fue comprada en 2017 por la multinacional siderúrgica india ArcelorMittal, que creó entonces

¹³ CATO INSTITUTE. «India, the Swing State?». 2023. Disponible en: <https://www.cato.org/multimedia/power-problems/india-swing-state>

¹⁴ MORANTE, M. «India balla da sola», *Rivista Domino*. 2023. Disponible en: <https://www.rivistadomino.it/2023/06/india-balla-da-sola/>

¹⁵ *pmindia.gov.in*. Disponible en: https://www.pmindia.gov.in/en/major_initiatives/make-in-india/

una *joint venture* con Invitalia, una agencia del Ministerio de Economía italiano, entrando como socio fiable en una rama tan sensible y estratégica de la industria.

La extraordinaria industria cultural: Bollywood es el primer productor mundial de películas: unas mil al año en una treintena de idiomas, con seis millones de empleados y una media de trece millones de espectadores al día.

Bollywood representa a la perfección lo que se denomina la «economía naranja», una mezcla de poder blando y superávit comercial.

Para demostrar aún más el multisectorialismo indio: el Grupo Muthu en turismo está ganando cuota de mercado en Sudamérica; de los cuatro hoteles que ha adquirido en Cuba, dos eran del grupo Meliá.

El primer ministro nacionalista Narendra Modi, del Partido Popular Indio, no se cansa de recordarnos que «no hay vuelta atrás»¹⁶ y que la gobernanza mundial multipolar es una condición imprescindible en la nueva dialéctica mundial.

El papel de los Estados oscilantes y de los Estados incidentes en la crisis intersistémica internacional

La guerra en Ucrania ha generado y sigue generando un estado de expectación. ¿Cuál es el objetivo? Desde luego, no es la paz ni la consecución de un punto de encuentro para deponer las armas.

La paz, entendida como un acercamiento en la cuestión de la seguridad mundial que Ucrania representa como «país línea de falla»¹⁷, no es el objetivo y ningún actor internacional nunca se ha movido en esta dirección. Solo la diplomacia vaticana queda sobre la mesa con las misiones del cardenal Zuppi, y nunca el Papa y la autoridad moral que representa, se encuentra en uno de los momentos menos influyentes de su historia.

¹⁶ HT NEWS DESK. «PM Modi's swipe at UK: 'Left behind those who ruled India for 250 years'», *Hindustan Times*. 2022. Disponible en: <https://www.hindustantimes.com/india-news/pm-modi-s-swipe-at-uk-left-behind-those-who-ruled-india-for-250-years-101662397386168.html>

¹⁷ HUNTINGTON, S. P. Official copy (free preview): «The Clash of Civilizations?», *Foreign Affairs*. 1993.

La condición de espera representa la evaluación de las mejores opciones, las mejores oportunidades que la crisis, entendida como choque sistémico, puede ofrecer.

Sobre este punto, parece pertinente compartir dos artículos, muy oportunos, precisos y contundentes para abrir un ángulo de lectura.

Un artículo es el de Youssef Louah Rouhhou publicado en el periódico *La Razón* el 16 de agosto bajo el título «La resaca del orden internacional occidental»¹⁸, que se centra en el análisis de la dificultad de Occidente para comprender ontológicamente a un sur global mucho más convencido de sus propias fuerzas y, por tanto, de la posibilidad, en el tablero internacional, de jugar en varias mesas separadas. Dicho de otro modo, lo que antes se llamaba el «efecto BadWagon», es decir, subir al carro del ganador, al carro triunfal de Occidente, es un fenómeno geopolítico de atracción que se puede considerar ya casi prehistórico.

El segundo artículo por mencionar, para seguir explotando este prisma analítico, es el de Cliff Kupchan en *Foreignpolicy* del 6 de junio con el título «Six Swing States Will Decide the Future of Geopolitics»¹⁹. Artículo retomado por Tareq Hasan en *Moderndiplomacy* del 8 de junio con el título «The Future of Geopolitics Will Be Decided by 6 Swing States»²⁰.

El análisis de Kupchan parte de la observación de que Brasil, India, Indonesia y Arabia Saudí son los cuatro principales partidarios de la guerra rusa en Ucrania. Estos y otros países líderes del sur global tienen ahora más poder que nunca y las razones de su nueva influencia geopolítica residen en su mayor poder de acción, se benefician de la regionalización y pueden aprovechar las tensiones entre Estados Unidos y China.

La tesis es la siguiente: las seis principales potencias medias del sur global —los *swing states*— Brasil, India, Indonesia, Arabia Saudí, Sudáfrica y Turquía, son actores no totalmente alineados con ninguna de las superpotencias y, por tanto, libres para crear

¹⁸ LOUAH ROUHOU, Y. «La resaca del orden internacional occidental», *La Razón*. Madrid, 2023. Disponible en: https://www.larazon.es/opinion/resaca-orden-internacional-occidental_2023081664dbfd585df8e30001cec6b9.html

¹⁹ KUPCHAN, C. «Six Swing States Will Decide the Future of Geopolitics», *Foreignpolicy*. 2023. Disponible en: <https://foreignpolicy.com/2023/06/06/geopolitics-global-south-middle-powers-swing-states-india-brazil-turkey-indonesia-saudi-arabia-south-africa/>

²⁰ HASAN, T. «The Future of Geopolitics Will Be Decided by 6 Swing States», *Moderndiplomacy*. 2023. Disponible en: <https://moderndiplomacy.eu/2023/06/08/the-future-of-geopolitics-will-be-decided-by-6-swing-states/>

nuevas dinámicas de poder. Todos ellos son miembros del G-20 y son activos tanto en geopolítica como en geoeconomía.

Muchos analistas interpretan las acciones de estos Estados como un barómetro de las tendencias geopolíticas más amplias en el sur global.

Otra característica importante de los *swing states*, que los hace aún más decisivos, es que representan una centralidad en el comercio regional, dentro del área geopolítica de referencia. India es sin duda el mejor ejemplo, ya que algunas empresas estadounidenses están estableciendo allí su producción e impulsando nuevas cadenas de suministro.

El estrecho de Malaca se ha convertido en el segundo nodo estratégico después del estrecho de Ormuz y está ubicado en el corazón del Indopacífico, la zona con la mayor tasa de expansión económica global de los últimos años: un crecimiento del PIB en torno al 5,2 % (datos del Banco Mundial, 2022). Se estima que la economía de la región se acelerará aún más a partir de 2022 gracias a la Asociación Económica Integral Regional (Regional Comprehensive Economic Partnership): el acuerdo de liberalización comercial, que tiene como objetivo reducir los impuestos de hasta el 91 % de los bienes, es el más importante del mundo y representa alrededor del 32 % del PIB mundial²¹.

Solo algunos datos significativos para aportar más coherencia a la reflexión: el estrecho es vital para toda la cadena de suministro (*supply chain*) de petróleo de los países de Indochina y Asia Oriental. El rápido crecimiento de estas dos áreas debe contar con el apoyo de un flujo seguro y continuo de petróleo y gas. El flujo a través de las aguas de Malaca asciende a 16 millones de barriles diarios (EIA, 2019), de los cuales casi el 90 % es petróleo crudo. Solo cinco años antes, el flujo era de 14,5 millones, resultado del rápido desarrollo de la zona. Estos volúmenes convierten al Estrecho en el segundo *checkpoint* del mundo por cantidad de petróleo transportado. El primero, como ya se ha mencionado, es por supuesto Ormuz²².

²¹ LAURIAT, G. «The Strait of Malacca and the Indo-Pacific Region: Between Regionalization and Maritime Trade», *ISPI*. Milán, 2021. Disponible en: <https://www.ispionline.it/en/publication/strait-malacca-and-indo-pacific-region-between-regionalization-and-maritime-trade-32052>

²² M. I. «Choke points: lo Stretto di Malacca», *mondointernazionale.org*. 2022. Disponible en: <https://mondointernazionale.org/focus-allegati/choke-points-lo-stretto-di-malacca>

Subrayo la tendencia de los mercados energéticos a convertirse cada vez más en regionales; una condición de la que se está beneficiando, por ejemplo, Arabia Saudí, que al mismo tiempo está diversificando su economía —la intensa actividad en el fútbol y el turismo están a la vista de todos—, con la capital saudí, Riad, emergiendo como un nuevo centro financiero regional²³.

Autonomía estratégica: contextualización del concepto

Estas consideraciones nos ayudan, continuando la reflexión, a combinar los factores de poder antes mencionados con el concepto de «autonomía estratégica».

¿Cómo se puede conjugar el concepto de autonomía estratégica en el gran juego mundial y en relación con los grandes desafíos que avanzan? Comencemos por decir que en este marco el concepto de autonomía estratégica nace, se nutre y se desarrolla sobre un axioma: vivimos en una fase histórica en la que el papel de la potencia hegemónica (Estados Unidos y también Occidente en su conjunto en el sistema internacional) está sobredimensionado.

Este axioma, presente en la lectura científica en América del Sur²⁴ y no solo en las grandes potencias históricamente en posición antagónica, responde a la afirmación de que, en una fase crítica de transición, una parte del mundo sigue comportándose de la misma manera, leyendo el mundo con las lentes de hace veinte años, sin tener una evaluación objetiva de la actual relación de poder en el sistema.

Otra cosa, quizá más interesante, sobre todo desde el punto de vista geopolítico, es que los nuevos actores globales y regionales son plenamente conscientes de esta condición (anómala), es decir, existe una fuerte conciencia de que el papel desempeñado por el bloque occidental no corresponde a su capacidad real en el sistema. En consecuencia, están firmemente convencidos que pueden desempeñar un papel activo y disponer de su propio margen de maniobra.

²³ ARDEMAGNI, E. «Arabia Saudita: strategia economica senza frontiere», *ISPI*. Milán, 2023. Disponible en: <https://www.ispionline.it/it/publicazione/arabia-saudita-strategia-economica-senza-frontiere-137105>

²⁴ SCHULZ, J. S. «Crisis sistémica del orden mundial, transición hegemónica y nuevos actores en el escenario global / Systemic crisis of the World Order, hegemonic transition and new players on the global stage», *Cuadernos de Nuestra América*, (3). 2022, pp. 34-50. Disponible en: https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.14066/pr.14066.pdf

Al final, el concepto de «autonomía estratégica» se puede resumir en la capacidad de un Estado de moverse en la escena internacional en función de sus propios intereses y sin ninguna deuda y ningún temor referencial.

Esto nos lleva de nuevo a los factores de poder que son indispensables (en este contexto) para que un Estado alcance este nivel de profundidad de acción:

1. La población.
2. El sistema o tejido industrial-nivel tecnológico.
3. La solidez y cohesión socioeconómica.
4. Los recursos y la interdependencia funcional del sistema-país.
5. La capacidad (militar) para intervenir y resolver crisis internacionales

y regionales, combinada con el tercer punto, el nivel de solidez socioeconómica, y la tolerancia del sistema-país, definen la proyección ofensiva en zonas de guerra o crisis y la escalada que puede alcanzar. Todo esto resume la capacidad de subir el estatus geopolítico en el contexto de referencia.

¿Quién tiene, por tanto, una postura de autonomía estratégica y qué Estados son capaces de tener esta posición efectiva en el marco internacional? Son actores sólidos con estructuras y potencial para resolver crisis internacionales y desempeñar un papel protagonista en el debate regional.

Además de los Estados mencionados en los artículos (los seis *swing states*), en América Latina es interesante la posición de México, tanto en el marco económico como en clave de nuevo liderazgo regional, por ejemplo, con el inédito eje Norte-Sur con Buenos Aires, antes de la vuelta de Lula a Brasil.

En África: Marruecos —que sigue siendo el aliado más fiable de Estados Unidos—, Egipto, Nigeria y Argelia, con esta última que se está beneficiando al máximo de las medidas económicas contra Rusia. Argel ha aumentado sus exportaciones de gas, ha modulado el precio y al mismo tiempo mantiene su histórica actitud de no alineamiento

con una potente cooperación técnico-militar con Rusia (el último pedido militar

ronda los 7.000 millones de dólares). Por tanto, ya no compramos gas a Rusia, sino a Argelia, que a su vez paga a Rusia por armamento. Así que, como en las matemáticas, el orden de los factores no altera el producto.

En Oriente Medio, es evidente que el papel de Irán ha aumentado considerablemente en términos geoeconómicos y militares. En Extremo Oriente: Indonesia, Pakistán y Vietnam.

El impacto sobre las organizaciones internacionales. Conclusiones

Todo lo anterior está teniendo un impacto tangible en los nuevos procesos de integración en las organizaciones internacionales, es decir, en su definición, estructura²⁵ y proyección en una lógica de confrontación y reequilibrio de poder.

Los dos hechos más significativos han sido la ampliación del grupo BRICS (ahora BRICS plus) en la última cumbre celebrada en Johannesburgo el 24 de agosto, con el anuncio por parte del presidente sudafricano Cyril Ramaphosa —al término de la cumbre— de la adhesión de seis nuevos Estados: Arabia Saudí, Argentina, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Etiopía e Irán.

Inmediatamente después se celebró la cumbre del G20 en Nueva Delhi los días 9 y 10 de septiembre, que ha institucionalizado la entrada de la Unión Africana en el grupo, al mismo nivel que la Unión Europea, un hecho de gran simbolismo político en la gobernanza de los asuntos mundiales.

El *premier* indio Modi no quiso invitar a la cumbre al presidente ucraniano Zelenski, deslizándose de hecho la guerra a los márgenes de los objetivos de la cumbre: ni la palabra «agresión» ni la palabra «Rusia» aparecieron en el comunicado final, refiriéndose únicamente a resoluciones específicas de la ONU.

En este sentido, se produjo un enorme debilitamiento del lenguaje en comparación con la anterior cumbre, celebrada en Bali el pasado mes de noviembre, casi a simbolizar que el sistema está absorbiendo la crisis como un proceso fisiológico de ajuste, mientras ha

²⁵ HARSH V PANT. *From BRICS to BRICS Plus: Old Partners and New Stakeholders*. Special Report No. 214. Observer Research Foundation, 2023.

tenido más relevancia —gran énfasis— la ausencia del líder chino Xi Jinping; sin embargo, presente en cambio en Johannesburgo, en la cumbre de los BRICS.

Un hecho que ha levantado muchas discusiones y suposiciones. La diplomacia china tiene protocolos muy rigurosos y claros. Sin duda, estar presente en la cumbre de los BRICS y no en la del G20 y, sobre todo, no estar presente en la cumbre organizada en Nueva Delhi, significa enviar señales a todos y a alguno en particular.

El avance de India, tanto en la esfera económica como en la esfera política global, representa un acontecimiento de gran relevancia —un empuje geopolítico— que está poniendo en dificultades a Pekín, o creando, digamos, elementos de desconfianza.

Una señal de que lo que definimos e imaginamos al sur global como un proceso compacto y cohesionado no es verdad.

Este proceso de transición, como cualquier tránsito, es un gran partido que debe jugarse con la inteligencia de leerlo ¡una y otra vez!, y el liderazgo de los actores en el tablero desempeñará, como siempre, un papel decisivo.

Solo terminaré citando al actor ausente: la Unión Europea, injustificadamente ausente.

*Carmine de Vito**
Universidad Rey Juan Carlos
[@CarminedeVito13](#)

06/2024

19 de enero de 2024

Alberto Cique Moya

¿Puede convertirse el transhumanismo en una amenaza para la seguridad?

¿Puede convertirse el transhumanismo en una amenaza para la seguridad?

Resumen:

El hombre siempre ha querido convertirse en un dios, trascender de lo humano, ser capaz de crear vida en el sentido más estricto del concepto, para ello ha creado mitos que sostuvieran ese sueño. Los avances en la ciencia y la técnica están abriendo la puerta a alcanzar ese sueño gracias a la biotecnología, la biología sintética, la neurotecnología, la neurociencia, o la nanotecnología y la inteligencia artificial. Esos avances permitirán sin ninguna duda acabar con las enfermedades, tengan el origen que tengan, pero no podemos olvidar que esos avances tendrán un impacto en la seguridad en relación con la militarización de la biotecnología o de la neurotecnología, más si cabe por el interés de China en alcanzar a la mayor brevedad posible la supremacía mundial aprovechando el desarrollo de la ciencia.

Palabras clave:

Biotecnología, biología sintética, neurotecnología, guerra cognitiva, China.

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

Can transhumanism become a security threat?

Abstract:

Man has always wanted to become a god, to transcend the human, to be able to create life in the strictest sense of the concept, and to this end he has created myths to support this dream. Advances in science and technology are opening the door to achieving this dream thanks to biotechnology, synthetic biology, neurotechnology, neuroscience, nanotechnology and Artificial Intelligence. These advances will undoubtedly make it possible to put an end to diseases, whatever their origin, but we must not forget that these advances will have an impact on security in relation to the militarization of biotechnology or neurotechnology, especially given China's interest in achieving world supremacy as soon as possible by taking advantage of the development of science.

Keywords:

Biotechnology, Synthetic biology, Neurotechnology, Cognitive warfare, China.

Introducción

Vivimos en un mundo en el que la búsqueda de la perfección se ha convertido en un objetivo vital. Si bien, esto no es una novedad, ya que si analizamos la historia podemos reconocer numerosos episodios, la gran mayoría míticos o legendarios, en los que querer parecernos a los dioses ha sido nuestra razón de ser, ya fuera alcanzando la inmortalidad como Gilgamesh, o siendo capaces de crear vida a partir de objetos inanimados como el rabino Yehuda Löw ben Becalel^{1,2,3,4}.

La búsqueda de la inmortalidad ha sido un referente a lo largo de la historia, para ello nos hemos embarcado, sin éxito, como Ponce de León, en viajes interminables en busca de la fuente de la eterna juventud. Sin embargo, ahora, parece que esa meta pudiera estar al alcance de nuestras manos gracias a la biotecnología, la nanotecnología y la inteligencia artificial (IA)^{5,6}.

Generar seres artificiales, carentes de alma y de inteligencia a partir de objetos inanimados parecía algo solo accesible a unos pocos, a aquellos seres privilegiados que recogen las leyendas, y que, gracias al conocimiento y la palabra, fueron capaces de crear seres míticos inanes que, como los gólem o los homúnculos, estuvieron al servicio del hombre, aunque finalmente se rebelaran contra ellos⁷.

El problema es que ahora con los progresos de la biología sintética podría parecer que ese sueño, o, mejor dicho, esa pesadilla a juicio de muchos estaría más cerca de plantearse como viable, y es que ahora somos capaces de producir microorganismos,

¹ HARARI YUVAL, N. *Sapiens. De animales a dioses. Una breve historia de la humanidad*. Debate, 2014.

² MANETHOVA, E. *Leyendas del rabino Löw y su Golem*. Radio Prague International. 28 de agosto de 2004. Disponible en: <https://espanol.radio.cz/leyendas-del-rabino-low-y-su-golem-8090139> (consulta el 20 de noviembre de 2023).

³ VIDAL, C. «Cuando el hombre quiso ser Dios», *La Razón* (edición online). 18 de mayo de 2016. Disponible en: <https://www.larazon.es/la-razon-del-domingo/cuando-el-hombre-quiso-ser-dios-por-cesar-v-EA2323237/> (consulta el 20 de noviembre de 2023).

⁴ GONZÁLEZ GRUESO, F. D. «Gilgamesh, un estudio antropológico cultural y literario del primer héroe», *Revista de Folklore*, 396. 2015. Disponible en: <https://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/gilgamesh-un-estudio-antropologico-cultural-y-literario-del-primer-heroe-784159/html/> (consulta el 20 de noviembre de 2023).

⁵ ROMERO, S. «¿Joven para siempre? Mitos históricos sobre la vida eterna», *Muy interesante* (edición online). 6 de mayo de 2020. Disponible en: <https://www.muyinteresante.es/historia/31303.html> (consulta el 20 de noviembre de 2023).

⁶ ROMERO, S. «Los humanos podrían alcanzar la 'inmortalidad' en menos de 10 años», *Muy interesante* (edición online). 6 de abril de 2023. Disponible en: <https://www.muyinteresante.es/actualidad/60056.html> (consulta el 20 de noviembre de 2023).

⁷ SOLER, J. «Los homúnculos», *Milenio*. 5 de septiembre de 2016. Disponible en: <https://www.milenio.com/opinion/jordi-soler/melancolia-de-la-resistencia/los-homunculos> (consulta el 20 de noviembre de 2023).

incluso somos capaces de transformar la vida al manipular los genes para evitar o eliminar enfermedades, abriéndose la vía para originar individuos más cerca de la inmortalidad, más resistentes a las enfermedades, más inteligentes. En definitiva, convertirnos en superhombres^{8,9,10}.

El mito de Ícaro y Dédalo es el ejemplo por antonomasia de cómo una confianza desmedida en la técnica puede llevar al desastre. En este sentido, una de las lecciones identificadas de este relato, si así pudiera expresarse, es que el hombre tiene unos límites que no pueden sobrepasarse, y que en caso de superarse cabría la posibilidad de que terminase en una catástrofe. En este sentido, Ícaro confió tanto en la técnica que no supo medir las consecuencias de sus actos y eso le llevó al desastre.

Otra lección identificada, no menos importante que la primera, es la conveniencia de seguir la mayor de las veces las normas o el consejo de nuestros mayores. A este respecto, si Dédalo hubiera sido capaz de convencer a su hijo de permanecer con él probablemente hubieran escapado de Creta juntos.

Esas lecciones identificadas, que no aprendidas, han sido el motor de la historia. El problema es que ahora el hombre parece tener las herramientas para poder hacer realidad su sueño de inmortalidad y ser capaz de crear, o al menos transformar, vida en su sentido más amplio¹¹. De hecho, el hombre siempre ha tenido un afán de superación en todas las facetas de su existencia, pudiéndose plantear el deporte como el ejemplo por antonomasia de este aserto.

Para corroborar lo anterior solo hay que recordar que el objetivo del olimpismo no es otro que convertirnos en mejores ciudadanos gracias al deporte, mediante la combinación de la mente y el espíritu, siendo la máxima expresión de esta concepción el lema «Citius, Altius, Fortius», que no es otra cosa que la forma de decir que debemos de ser capaces

⁸ KATSNELSON, A. «Synthetic genome resets biotech goals», *Nature*, 465. 2010, p. 406.
doi:<https://doi.org/10.1038/465406a>

⁹ NELSON, B. «Synthetic biology: Cultural divide», *Nature*, 509. 2014, pp. 152-154.

¹⁰ CALLAWAY, E. «Scientists Synthesize Bacteria with Smallest Genome Yet», *Scientific American*. 25 de marzo de 2016. Disponible en: <https://www.scientificamerican.com/article/scientists-synthesize-bacteria-with-smallest-genome-yet/> (consulta el 20 de noviembre de 2023).

¹¹ MEYER, L. «El hombre y la máquina», *ethic*. 30 de noviembre de 2021. Disponible en: <https://ethic.es/2021/11/el-hombre-y-la-maquina-transhumanismo/> (consulta el 10 de noviembre de 2023).

de superarnos, que podemos llegar más lejos, tratar de hacer cosas que nadie hizo gracias al esfuerzo, la constancia y la competencia leal¹².

Esta concepción del ser humano puede ser relacionada, salvando las distancias conceptuales que las diferencian de manera clara, con la filosofía transhumanista. Para la cual, el hombre debe de mejorar gracias a la ciencia y la tecnología, planteándose incluso la posibilidad real de fusionar el hombre y la máquina, llegándose a apuntar incluso la separación de la mente del cuerpo humano como fin último.

Para alcanzar ese objetivo se considera un deber transformar la naturaleza, empezando por el organismo y continuando con el genoma humano, pasando entonces de la medicina curativa a la medicina mejorativa con el objetivo de vivir más y mejor, es decir, lo que quería Gilgamesh o Ponce de León, sin importar si existe un precio que pagar como especie¹³.

Llegados a este punto no podemos olvidar que ese conocimiento aplicado para el beneficio del ser humano puede ser aplicado para dañarle, así la aplicación de esos progresos científicos citados pueden ser utilizados para el desarrollo de programas biológicos por parte de actores estatales y no estatales tal cual establece la *Estrategia Nacional de Seguridad 2021*, podría ser utilizado para crear supersoldados que, obviando características físicas que les hagan más resistentes, sean seres carentes de voluntad y por tanto no se cuestionen las órdenes aunque vayan en contra de los usos de la guerra.

Lo expresado anteriormente determina la importancia de establecer los marcos regulatorios a nivel nacional e internacional, así como el desarrollo de herramientas de control que permitan conocer y controlar los programas de investigación de utilización dual; sin olvidar la responsabilidad que tenemos las personas en la aplicación de nuestros conocimientos desde una aproximación ética y moral cumpliendo con los códigos deontológicos.

Los avances científico-técnicos asociados al ámbito biológico, generados y asociados a la pandemia de la COVID-19, no han pasado desapercibidos para la sociedad en su

¹² WORLD OLIMPIANS ASSOCIATION. *¿Qué es el Olimpismo?* World Olympic Association, 2023. Disponible en: <https://olympians.org/woa/olympism/?langid=3> (consulta el 20 de noviembre de 2023).

¹³ Galiano, A. «¿Hacia un futuro transhumano?», *Nueva Sociedad*, 283. 2019, pp. 82-94. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/hacia-un-futuro-transhumano/> (consulta el 24 de noviembre de 2023).

conjunto, abriendo al imaginario colectivo la idea de que seremos capaces de acabar con los males que asolan al ser humano, desde acabar con las enfermedades, transmisibles o no, hasta terminar con la lacra de la inseguridad alimentaria a nivel global, no pudiendo olvidar la existencia de actores estatales y no estatales que ven en esos avances la oportunidad de utilizar esos progresos en su propio beneficio, circunstancia contemplada en las sucesivas estrategias de seguridad nacional¹⁴.

De Ícaro al superhombre: un reto para la humanidad

Ícaro quería huir de su encierro y para ello se aprovechó de los conocimientos técnicos de su padre, mientras que el transhumanista quiere, aprovechándose de la ciencia y técnica, trascender a lo humano convirtiéndose en una máquina para así alcanzar la «perfección». Máxime cuando ahora, con los avances científicos se plantea la posibilidad de convertirnos en «superhombres» y así superar, en una lectura libre, la esclavitud de la condición humana tal cual esbozaba Nietzsche; planteándose el inicio de una carrera hacia lo desconocido que podría terminar en la destrucción de la humanidad, ya que nos enfrentamos a algo impensable hasta hace pocos años, que no es otra cosa que la tecnología está superando nuestras debilidades en aplicaciones para las que no fueron ideadas o diseñadas, entendiendo éstas en su sentido más amplio, las físicas y las psíquicas.

Una vez establecido el marco referencial, el dilema al que nos enfrentamos es que el objetivo último de los transhumanistas es mejorar el ser humano en su conjunto y no solo a unos individuos concretos, con lo que podría establecerse que el fin último sería instaurar un programa de eugenesia positiva aprovechando o utilizando la terapia génica o celular, o más en general, gracias a la biología sintética, la neurotecnología o la nanotecnología para alcanzar la meta final. Lo cual sin ninguna duda afectaría, en caso de alcanzarse ese objetivo, a la seguridad tal cual la conocemos hoy.

¹⁴ PAÍS, A. «Coronavirus: 7 avances científicos que se han logrado gracias a los (enormes) esfuerzos de investigación provocados por la pandemia», *BBCnews*. 17 de septiembre de 2020. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-54190048> (consulta el 20 de noviembre de 2023).

El hecho es que ahora, con el avance de la terapia génica, ser «mejor» podría conseguirse siempre que se cumplan las siguientes premisas técnicas¹⁵:

- Conocer el gen o genes de los cuales se espera que la expresión en una célula presente el efecto deseado (desde curar una enfermedad hasta modificar un determinado factor).
- Se necesita saber cuál es la(s) célula(s) objetivo a modificar.
- Disponer del vector que lleve el material genético modificado a la(s) célula(s) objetivo permitiendo su penetración en la(s) misma(s).

A estas premisas se le suman tres hechos determinantes:

- Que haya individuos con los recursos suficientes dispuestos a someterse al «tratamiento».
- Que haya técnicos/científicos con los conocimientos suficientes para poder aplicar esos «tratamientos» científicamente no contrastados, por tanto carentes de ética y a los cuales la deontología profesional no les afecta.

Lo anterior permitiría, a falta de que pudiera realizarse a gran escala y que ese programa pasara desapercibido, que ese conocimiento pudiera aplicarse a pequeña escala sobre unos elegidos con los medios económicos suficientes; haciéndose así realidad la instauración de programas de eugenesia «positiva» para conservar y potenciar las características de los «mejores individuos» que conformaran la élite de una sociedad, prohibiendo el mestizaje y buscando la homogeneidad ¡El problema es que hacer luego con los heterogéneos!^{16,17,18}.

¹⁵ ZEGI, Y. «China wants to win the gene therapy race—and it'll spend millions», *Mit Technology Review*. 1 de noviembre de 2023. Disponible en: <https://www.technologyreview.com/2023/11/01/1082740/china-gene-therapy-deafness-hearing/> (consulta el 20 de noviembre de 2023).

¹⁶ VILLELA CORTÉS, F., & LINARES SALGADO, J. «Eugenesia. Un análisis histórico y una posible propuesta», *Acta bioeth*, 17(2). 2011, pp. 189-197. doi:<http://dx.doi.org/10.4067/S1726-569X2011000200005>

¹⁷ FERNÁNDEZ, M. «Doctor Moreno, un médico contra la eugenesia: En vez de proporcionarles medios para vivir los abocan a una muerte cercana», *El Debate* (edición online). 1 de octubre de 2023. Disponible en: https://www.eldebate.com/sociedad/20231001/doctor-moreno-en-vez-de-proporcionar-los-medios-suficientes-para-vivir-le-abocan-a-una-muerte-cercana_143343.html (consulta el 20 de noviembre de 2023).

¹⁸ CARMONA, J. «Los 300.000 euros por paciente del CAR-T, el tratamiento contra el cáncer que apenas se financia en la sanidad pública: "Hay clases sociales para enfermar"», *infobae*. 15 de noviembre de 2023. Disponible en: <https://www.infobae.com/espana/2023/11/15/los-300000-euros-por-paciente-del-car-t-el-tratamiento-contra-el-cancer-que- apenas-se-financia-en-la-sanidad-publica-hay-clases-sociales-para-enfermar/> (consulta el 20 de noviembre de 2023).

El peligro que afrontamos es que saltarse, en aras del avance científico y la búsqueda de cura para enfermedades incurables de otra manera, los límites de manera voluntaria a los que anteriormente se hacía referencia y esto puede tener consecuencias imprevisibles y difíciles de evaluar en la actualidad¹⁹, solo hay que pensar en la vida que les puede esperar a los bebés a los que se les despojó del gen CCR5 con la esperanza de hacerlos resistentes al VIH, a la viruela o al cólera utilizando el impulsor genético CRISPR^{20,21}.

Un problema añadido es que esos efectos pueden ser todavía más perjudiciales si se manipulan líneas germinales, que afectan a los descendientes, o líneas somáticas, que en principio solo afectan al individuo. Circunstancia que en el caso de los primeros bebés modificados genéticamente la delección de ese gen se transmitirá, en caso de que sean fértiles y tengan oportunidad de procrear, a su descendencia, con lo que el impacto solo afectará a una familia pero no a toda la especie.

La preocupación es si en vez de hacer esa u otra modificación sobre un individuo se hiciera sobre una población más o menos extensa, pudiéndose establecer que el impacto dependerá del número; del tipo de reproducción, prioritariamente sexual; pero también del tiempo que tarda esa población en reproducirse. Esas modificaciones a gran escala en el caso de los seres vivos superiores, incluido el hombre, están dificultadas en función de sus ciclos de vida. Mientras que en los artrópodos, gracias al empleo de impulsores genéticos puede degenerar en un desastre, como poco ecológico, derivado de su reducido ciclo de vida y su elevada capacidad reproductora.

Llegados a este punto, tenemos que plantearnos que estos progresos de la ciencia no estarán a disposición de cualquiera, sino que en el peor de los escenarios posibles, existirá una élite que controlará su acceso, enfrentándonos entonces a la peor de nuestras pesadillas, donde unos pocos dirigirán el destino de muchos, donde los dominantes tendrán acceso a más y mejores recursos, haciendo de este mundo un lugar

¹⁹ SCALITER, J. «Muere el primer paciente sometido a edición genética», *La Razón* (edición online). 17 de noviembre de 2023. Disponible en: https://www.larazon.es/ciencia/muere-primer-paciente-sometido-edicion-genetica_2023111765575c7bb276150001b9af1a.html (consulta el 20 de noviembre de 2023).

²⁰ DAVIES, B. «The technical risks of human gene editing», *Hum. Reprod.*, 34(11). 2019, pp. 2014-2111. doi:10.1093/humrep/dez162

²¹ REGALADO, A. «Todo lo que se sabe sobre los bebés chinos editados con CRISPR», *MIT Technology Review*. 28 de noviembre de 2018. Disponible en: <https://www.technologyreview.es/s/10772/todo-lo-que-se-sabe-sobre-los-bebes-chinos-editados-con-crispr> (consulta el 20 de noviembre de 2023).

probablemente más inseguro, o en el peor de los escenarios, si eso fuera posible, establecer programas de eugenesia dirigida para «desarrollar/crear supersoldados»^{22,23}.

La aplicación práctica de las teorías transhumanistas no es ajena a esta posibilidad. Esto es así porque podría plantearse que algún *biohacker* tuviera la capacidad de llevar a cabo, dentro del concepto del «Nuevo Hombre», aplicando herramientas genéticas, en conjunción o no, con técnicas de neurotecnología si eso fuera posible²⁴.

Desde una aproximación militar, si se conociera qué gen codifica y qué sustancia expresa, amén de la ruta y actividad metabólica que tuviera ese biorregulador, podrían llegar a afectarse uno o varios sistemas orgánicos, desde el sistema nervioso hasta el inmunitario. Respecto a los que afectarían al sistema nervioso se podría alterar desde el estado de ánimo hasta dañar el sistema nervioso, lo cual entraría en el ámbito de guerra cognitiva. Esta posibilidad descrita conlleva la necesidad de dedicar esfuerzos para desarrollar contramedidas que permitan hacer frente a esta amenaza²⁵.

La militarización de la biotecnología

Cualquiera de los ejemplos míticos anteriormente citados nos muestran cómo el conocimiento puede volverse contra nosotros, enseñándonos a modo de moraleja, que superar los límites de lo humano puede tener consecuencias nefastas; haciendo imperiosa la necesidad de aplicar el principio de precaución dentro de un marco regulatorio preciso, así como mantener una conducta ética como guía de nuestros actos para no acabar con el mundo tal cual lo conocemos, planteándose un equilibrio entre el triunfo de la razón y de la ciencia frente a lo moral y lo ético.

²² PEÑAS, E. «En un futuro, las clases sociales se convertirán en clases biológicas», *Ethic*. 13 de noviembre de 2017. Disponible en: <https://ethic.es/2017/11/transhumanismo-antonio-diequez/> (consulta el 20 de noviembre de 2023).

²³ DILANIAN, K. «China has done human testing to create biologically enhanced super soldiers, says top U.S. official», *NBC News*. Washington, Estados Unidos, 3 de diciembre de 2020. Disponible en: <https://www.nbcnews.com/politics/national-security/china-has-done-human-testing-create-biologically-enhanced-super-soldiers-n1249914> (consulta el 20 de noviembre de 2023).

²⁴ MENDZ, G., & COOK, M. «Transhumanist Genetic Enhancement: Creation of a 'New Man' Through Technological Innovation», *New Bioeth*, 27(2). 2021, pp. 105-106. doi:10.1080/20502877.2021.1917228

²⁵ BOKAN, S. «The toxicology of bioregulators as potential agents of bioterrorism», *Arh Hig Rada Toksikol*, 56(2). 2005, pp. 205-211.

Inciendo en este punto, no se puede olvidar que, a juicio de algunos «La ciencia es un campo de batalla para las grandes superpotencias mundiales»^{26,27,28}. O llevando más allá esa concepción «el cerebro humano se ha convertido en el campo de batalla del siglo XXI»²⁹.

En relación con ese potencial campo de batalla, es necesario traer a colación el interés chino en explorar el potencial militar e incluso las aplicaciones ofensivas de la biotecnología y la nanotecnología, en relación directa con la integración de la información y su efecto en el ámbito cognitivo, así como en un nuevo ámbito biológico, con el fin último de alcanzar la supremacía mundial no solo en lo científico, sino más importante todavía, en el ámbito estratégico.

De ahí que el presidente de la Academia China de Ciencias Médicas planteara que la biotecnología se convertiría en el nuevo «mando estratégico» de la defensa nacional china, con un impacto desde los biomateriales hasta las armas de «control cerebral»^{30,31}.

El Partido Comunista Chino ha mostrado su interés en sectores estratégicos clave de ciencia y tecnología, como la biotecnología, además de otros citados en este trabajo como la medicina de precisión, la mejora del rendimiento del soldado, la interfaz hombre-máquina, e incluso la guerra biológica. Estos campos poseen un potencial militar significativo, ya que el país busca convertirse en una superpotencia innovadora.

Para alcanzar ese liderazgo, China está invirtiendo para adquirir tecnologías y está fomentando la cooperación científica, que serán fundamentales para futuras

²⁶ KANIA, E. B., & VORNDICK, W. «Weaponizing Biotech: How China's Military Is Preparing for a 'New Domain of Warfare'», *Defense One*. 14 de agosto de 2019. Disponible en: <https://www.defenseone.com/ideas/2019/08/chinas-military-pursuing-biotech/159167/> (consulta el 20 de noviembre de 2023).

²⁷ BRIG VIVEK, V. «An assessment of china's biological warfare capabilities and need for global approach to bio-security». *The United Service Institution of India*. 2020. Disponible en: <https://usiofindia.org/publication/cs3-strategicperspectives/an-asses> (consulta el 20 de noviembre de 2023).

²⁸ GARCÍA MARCOS, E. «El país que va a revolucionar la tecnología genética viene fuerte: va a invertir miles de millones en ello», *La Vanguardia* (edición online). 11 de noviembre de 2023. Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/andro4all/tecnologia/el-pais-que-va-a-revolucionar-la-tecnologia-genetica-viene-fuerte-va-a-invertir-miles-de-millones-en-ello> (consulta el 20 de noviembre de 2023).

²⁹ CORRAL HERNÁNDEZ, D. *La última frontera, el cerebro*. Documento de Opinión IEEE 79/2023. 29 de septiembre de 2023. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2023/DIEEE079_2023_DAVCOR_Cerebro.pdf (consulta el 20 de noviembre de 2023).

³⁰ KANIA, E. B., & VOMDICK, W. «China's Military Biotech Frontier: CRISPR, Military-Civil Fusion, and the New Revolution in Military Affairs», *China Brief*, 19(18). T. J. Foundation, Ed. 8 de octubre de 2019. Disponible en: <https://jamestown.org/wp-content/uploads/2019/10/Read-the-10-08-2019-CB-Issue-in-PDF2.pdf> (consulta el 20 de noviembre de 2023).

³¹ BROOKES, P. «China's Secretive Work in Biotechnology», *The Daily Signal*. 29 de agosto de 2022. Disponible en: https://www.dailysignal.com/2022/08/29/covid-19-isnt-only-reason-to-worry-about-chinas-burgeoning-biotech?_gl=1*1jj9wz*_ga*NzQ4Mjk3ODIwLjE3MDAxNjYyNzc.*_ga_W14BT6YQ87*MTcwMDE2NjI3Ny4xLjEuMTc_wMDE2Njc0OS42MC4wLjA (consulta el 20 de noviembre de 2023).

innovaciones tanto comerciales como militares. Además, las fronteras entre estas áreas no están claramente definidas, lo que las hace entrar de lleno en aplicaciones de doble uso, un ejemplo de esta convergencia es la investigación en toxinas que representa una potencial amenaza biológica por el rápido desarrollo de disciplinas como la bioinformática, la biología sintética y la edición genómica. Estos avances podrían dar lugar al desarrollo de nuevas armas biológicas que compliquen la detección, la atribución y el tratamiento^{32,33,34,35}.

La militarización de la neurociencia

De la lectura anterior se puede colegir que la modificación masiva aplicando técnicas genéticas no parece que sea la vía más factible para alcanzar el objetivo de crear superhombres en función de las dificultades técnicas, científicas, e incluso éticas, para llevarla a cabo.

Obviando esta vía, que entra más de lleno en la ficción, parece, en función de los avances de la neurociencia y de la neurotecnología asociada, que la idea de actuar directamente en el cerebro abre la vía a aumentar las capacidades cognitivas, con lo cual, ese «superhumano» podría estar más cerca de lo que imaginamos, incluso para aplicarse de manera masiva. En este sentido, el desarrollo de la filosofía transhumanista y los avances en la neurotecnología, intra y extracorpórea, podría abrir el camino para neuromodular comportamientos a gran escala a merced del uso de dispositivos individuales o derivados de la acción de dispositivos a distancia.

Profundizar en el conocimiento de la neurociencia, y su aplicación gracias a la neurotecnología, abre las puertas a un escenario de consecuencias inciertas ya que

³² OFFICE OF THE SECRETARY OF DEFENSE. *Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2021*. U.S Department of Defense. 2021. Disponible en: <https://media.defense.gov/2021/Nov/03/2002885874/-1/-1/0/2021-CMPR-FINAL.PDF> (consulta el 20 de noviembre de 2023).

³³ U. S. DEPARTMENT OF STATE. *Adherence to and Compliance with Arms Control, Nonproliferation, and Disarmament Agreements and Commitments*. U.S. Department of Defense. Abril de 2022. Disponible en: <https://www.state.gov/adherence-to-and-compliance-with-arms-control-nonproliferation-and-disarmament-agreements-and-commitments/>

³⁴ OFFICE OF THE DIRECTOR OF NATIONAL INTELLIGENCE. *Annual Threat Assessment of the U.S. Intelligence Community. February 7, 2022 ATA-2022-Unclassified-Report.pdf*. National Intelligence Agency, 7 de febrero de 2022. Disponible en: <https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/assessments/ATA-2022-Unclassified-Report.pdf> (consulta el 20 de noviembre de 2023).

³⁵ U. S. DEPARTMENT OF DEFENSE. *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China*. Department of Defense, 2023. Disponible en: <https://s3.documentcloud.org/documents/24041720/2023-military-and-security-developments-involving-the-peoples-republic-of-china.pdf> (consulta el 20 de noviembre de 2023).

probablemente sería más factible la aplicación a gran escala que la manipulación genética tal cual se ha expuesto anteriormente, pudiéndonos enfrentar a un mundo distópico, tal cual la planteaba Aldous Huxley en su obra *Un mundo feliz*, donde la ataraxia era la vía para tener controlada a la sociedad, puesto que el soma además de «hacer» seres felices los convertía en seres inanes, sin voluntad y sin ideas, es decir, manejables e influenciables³⁶.

Inciendo en esta aproximación conceptual no se puede olvidar, siempre considerándose como un futurible, que la tecnología podría abrir la puerta a crear regímenes totalitarios, donde la libertad individual se viera coartada tal cual planteaba George Orwell en 1984, derivado de vivir en un mundo hipervigilado, donde el temor o el miedo al castigo, fuera lo que dirigiera nuestras vidas y nuestros actos.

Llevando más allá este planteamiento, en ese mundo hipervigilado en lo exterior, en el caso de desarrollar las herramientas asociadas que permitieran conocer nuestros pensamientos, podría provocar que incluso se consiguiera modular nuestros comportamientos, todo ello gracias al desarrollo de la neurotecnología, los avances del Internet de las cosas asociado a la sensorización del individuo, así como la aplicación de la IA aplicadas a la guerra cognitiva más allá de las operaciones de influencia^{37,38,39}.

Ahondando más en las posibilidades de poder alterar el comportamiento individual y grupal, aparte de la toma de drogas psicoestimulantes^{40,41,42,43}, los potenciales avances en sensorización y nanotecnología podrían abrir la vía a alterar los niveles de

³⁶ CEREZAL, P. «Soma, la droga de 'Un mundo feliz'», *ethic*. 27 de marzo de 2023. Disponible en: <https://ethic.es/2023/03/soma-la-droga-de-un-mundo-feliz/> (consulta el 20 de noviembre de 2023).

³⁷ EMANUEL, P. *et al. Cyborg Soldier 2050: Human/Machine Fusion and the Implications for the Future of the DOD*, U. S. Army Combat Capabilities Development Command Chemical Biological Center. Octubre de 2019. Disponible en: <https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/AD1083010.pdf> (consulta el 20 de noviembre de 2023).

³⁸ ANDERSON, E., & BENGTTSON, A. *Microchip implant in humans - risks for the individual & society*. Bachelor's thesis in informatics, Högskolan i Borås. 2019. Disponible en: <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1572358/FULLTEXT01.pdf> (consulta el 20 de noviembre de 2023).

³⁹ BANAFÁ, A. «Microchips in Humans: Consumer friendly app, or new frontier in surveillance», *Bulletin of the Atomic Scientists*, 78(5). 2022, pp. 256-260.

⁴⁰ BRIK, D. «Los terroristas de Hamás habrían consumido anfetamina sintética antes de atacar Israel», *El Debate* (edición online). 23 de octubre de 2023. Disponible en: <https://www.eldebate.com/internacional/20231027/terroristas-hamas-habrian-consumido-anf> (consulta el 20 de noviembre de 2023).

⁴¹ EMANUEL, P. *et al. Cyborg Soldier 2050: Human/Machine Fusion and the Implications for the Future of the DOD*. U. S. Army Combat Capabilities Development Command Chemical Biological Center. Octubre de 2019. Disponible en: <https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/AD1083010.pdf> (consulta el 20 de noviembre de 2023).

⁴² ANDERSON, E., & BENGTTSON, A. *Microchip implant in humans - risks for the individual & society*. Bachelor's thesis in informatics, Högskolan i Borås. 2019. Disponible en: <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1572358/FULLTEXT01.pdf> (consulta el 20 de noviembre de 2023).

⁴³ BANAFÁ, A. «Microchips in Humans: Consumer friendly app, or new frontier in surveillance», *Bulletin of the Atomic Scientists*, 78(5). 2022, pp. 256-260.

determinados neurotransmisores implicados en la agresividad o en la pasividad del individuo, con lo que se podría modificar, en función de determinados intereses, el estado de ánimo de un determinado individuo o grupo social gracias al futurible desarrollo de interfaces humano-computadores, o incluso desarrollar sistemas de armas para causar daño cognitivo⁴⁴.

No se puede olvidar que esos avances pudieran ser aplicados con fines ofensivos o de desestabilización, dentro del amplio concepto de «neurostrikes». En relación con esto, y siempre tomándolo con la debida cautela, no se puede dejar de citar el interés del Partido Comunista Chino y el Ejército de Liberación del Pueblo en el «Programa Neurostrike», por el cual pretenden desarrollar armas de alta tecnología diseñadas para alterar las funciones cerebrales, e influir sobre objetivos definidos o en poblaciones utilizando tecnología no cinética, lo cual provocaría en los afectados daños cognitivos asociados a la reducción de la conciencia o del pensamiento, sin olvidar, pero unido a ello la utilización de la guerra psicológica como un componente fundamental de su estrategia contra los Estados Unidos y sus aliados en el Indopacífico^{45,46,47,48}.

A modo de conclusión

El ser humano siempre ha buscado la perfección a lo largo de la historia, para ello se ha ayudado de la filosofía o de las creencias religiosas para alcanzarla, pero ahora con el desarrollo de la ciencia y de la técnica se ha abierto, a juicio de algunos, una vía para

⁴⁴ ORTEGA-ESCOBAR, J, & ALCÁZAR-CÓRCOLES Má. «Neurobiología de la agresión y la violencia», *Anuario de Psicología clínica*, 26(1). 2016, pp. 60-69. doi:<https://doi.org/10.1016/j.apj.2016.03.001>

⁴⁵ GERTZ, B. «China crafts weapons to alter brain function; report says tech meant to influence government leaders», *The Washington Times* (edición online). 6 de julio de 2023. Disponible en: <https://www.washingtontimes.com/news/2023/jul/6/chinas-military-leading-world-brain-neurostrike-we/> (consulta el 20 de noviembre de 2023).

⁴⁶ RIVAS, O. «Ejército chino incorpora armas de "neuroataque" a su arsenal», *PANAM post*. 7 de julio de 2023. Disponible en: <https://panampost.com/oriana-rivas/2023/07/07/ejercito-chino-incorpora-armas-de-neuroataque-a-su-arsenal/> (consulta el 20 de noviembre de 2023).

⁴⁷ CLARKE, R., XIAOXU, S. L., & EADS, L. *Enumerating, Targeting and Collapsing the Chinese Communist Party's NeuroStrike Program*. The CCP BioThreats Initiative, 2023. Disponible en: <https://static1.squarespace.com/static/6444894f2a886e74091c9e1b/t/6490791efa95ba0a3008ef1b/1687189791347/Enumerating%2C+Targeting+and+Collapsing+the+Chinese+Communist+Party%E2%80%99s+NeuroStrike+Program.pdf> (consulta el 20 de noviembre de 2023).

⁴⁸ PRADHAN, S. «Chinese neuro-strike programme: Pushing cognitive warfare to a new level», *The Times of India* (edición digital). 8 de julio de 2023. Disponible en: <https://timesofindia.indiatimes.com/blogs/ChanakyaCode/chinese-neuro-strike-programme-pushing-cognitive-warfare-to-a-new-level/> (consulta el 20 de noviembre de 2023).

alcanzarla a merced de la modificación mecánica o genética del individuo a fin de trascender de lo humano al objeto de alcanzar la perfección.

Los avances en biotecnología en general, y de la biología sintética en particular, ha permitido abrir una puerta a la esperanza para curar enfermedades que nos incapacitan o matan cuando se desarrollan. El problema es que con el grado de conocimiento actual de esas disciplinas científicas no podemos vislumbrar las consecuencias de su aplicación indiscriminada en nuestro futuro como especie.

El coste de esas técnicas de tratamiento basadas en la medicina de precisión solo está al alcance de aquellos con los medios económicos suficientes, en tanto en cuanto no se universalizan, lo que puede plantear un escenario distópico donde solo algunos puedan acceder a esas herramientas terapéuticas o mejorativas y, por tanto, llegar a vivir en un mundo diferenciado en estirpes o incluso en especies diferenciadas en el peor de los escenarios.

El desarrollo de la neurociencia y de la neurotecnología permite vislumbrar un futuro donde la mejora cognitiva esté al alcance de todos para convertirnos en seres mejores. El problema es que esa misma «mejora» puede ser utilizada para disminuir las capacidades cognitivas de un grupo social y convertir este mundo en un lugar donde unos pocos pudieran mandar sobre unos muchos.

Por último, la aplicación espuria de la neurotecnología puede generar un escenario donde la guerra cognitiva alcance su máxima expresión mediante el empleo de armas de «alta tecnología» o armas de energía dirigida que provocaran daño cognitivo.

Esta preparación frente a estas amenazas debe establecerse y realizarse desde los diferentes niveles de respuesta, desde el político estableciendo un marco regulatorio adecuado de control y verificación de líneas de investigación a nivel internacional y nacional, hasta desarrollar contramedidas que permitan incrementar la protección de las personas o disminuir los efectos de su empleo sobre los individuos.

Los avances científicos han abierto la puerta al campo de batalla futuro donde la biotecnología y la neurociencia serán herramientas, si así pudieran llamarse, para hacerse con la supremacía mundial.

La aplicación de estas tecnologías con fines ilícitos, aprovechando el desarrollo pacífico de las mismas, suponen una amenaza para nuestro modo de vida, en definitiva para

nuestra seguridad. De ahí la importancia de la preparación a través de la investigación y desarrollo para prepararnos frente a ellas.

*Alberto Cique Moya**

Coronel Veterinario

Jefatura Conjunta de Sanidad

Académico de número de la Real Academia de Ciencias Veterinarias de España

07/2024

22 de enero de 2024

José M. Martínez Cortés *

Empleo del poder aéreo ruso en Ucrania. Algunas lecciones identificadas de la fase inicial

Empleo del poder aéreo ruso en Ucrania. Algunas lecciones identificadas de la fase inicial

Resumen:

Hay aspectos del actual conflicto en Ucrania que no nos han sorprendido: el enorme precio pagado por la población civil nos transporta a conflictos como Chechenia y Georgia, acontecimientos que aún permanecen en nuestra retina. Sin embargo, algunos expertos sí parecen haberse sorprendido por el poco exitoso o pobre desempeño del poder aéreo.

Tras casi dos años de conflicto, podemos identificar algunas lecciones desde el punto de vista del empleo del poder aéreo, parte del poder aeroespacial, como instrumento de poder militar y, en cualquier caso, como herramienta esencial de la seguridad nacional. Si algo ha quedado patente en el período vivido hasta ahora es que la tecnología constituye un elemento de gran relevancia pero no es suficiente: debe ir acompañada de unos principios doctrinales fundamentales, porque, en caso contrario, no podrán extraerse beneficios de la denominada «ventaja tecnológica». Además, en los tiempos que corren, la adaptación es necesaria cuando se aborda el empleo de cualquier elemento del instrumento de poder militar, en este caso, del poder aeroespacial y, más concretamente, del poder aéreo.

Palabras clave:

Poder aéreo, superioridad aérea, capacidades militares.

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

Russian airpower employment in Ukraine. Some identified lessons of the initial phase

Abstract:

We haven't been surprised by some issues in the current conflict in Ukraine; the high price civilian population is paying take us to conflicts like Chechnya and Georgia, events that still remain in our minds. However, some experts do seem to have been surprised by the lack of success or poor performance that airpower is playing in this conflict.

With almost two years of conflict we can already identify some lessons, in this case on the employment of airpower [part of the air and space power] as an instrument of military power and as an essential tool, in any case, of National Security. If anything has become clear for the time being is that technology is a highly relevant element, but it is not enough. Technology must go along with key doctrinal principles because, otherwise, benefits will not be able to be extracted from the so-called "technological advantage". Furthermore, adaptation is nowadays a necessity when addressing the use of any element of the instrument of military power, in this case, of the air and space power and, in particular, the airpower

Keywords:

Airpower, air superiority, and military capabilities.

Análisis de la actuación de las Fuerzas Aeroespaciales rusas en el conflicto

Antes de analizar la actuación de las Fuerzas Aeroespaciales rusas (VKS)¹ en el actual conflicto en Ucrania, considero necesario abordar dos premisas fundamentales. La primera de ellas es que, a pesar de que en las últimas décadas en las VKS se ha producido un significativo avance tecnológico (tecnología radárica con radares de apertura sintética, misiles aire-aire de largo alcance, alta maniobrabilidad en los cazas de nuevo desarrollo y ciertas capacidades *stealth* de aeronaves furtivas con mayor capacidad de penetración de defensas), las Fuerzas Aéreas de la Federación Rusa han apostado tradicionalmente por una sólida defensa antiaérea para la protección de las Fuerzas Terrestres, contemplando la aviación como una mera «extensión de la artillería»².

Estos avances tecnológicos habían reforzado la idea de que las VKS también estaban evolucionando en el terreno doctrinal hacia un rol mucho más enfocado en la tradicional superioridad aérea (tradicional en nuestro entorno occidental), algo que, como veremos, no habría sucedido realmente. La doctrina aérea de las VKS difiere de la aliada, pues trata aún la aviación militar, según se ha señalado, como mera «artillería volante»³. Aparte del aspecto cualitativo, debe tenerse en cuenta que, en las cercanías de la zona de operaciones, las VKS mantenían en sus inicios una flota aérea de unas 300 aeronaves de combate al alcance de posibles objetivos, frente a una flota ucraniana de unas 70-80 aeronaves de combate⁴.

¹ Tras la reforma de la estructura militar rusa, las Fuerzas Aeroespaciales (VKS) constan de tres ramas: la Fuerza Aérea, las Fuerzas de Defensa Antiaérea y Antimisil y las Fuerzas Espaciales.

² ICHASO, Rafael. «Russian Air Force's Performance in Ukraine. Air Operations: The Fall of a Myth». Joint Air Power Competence Centre (JAPCC), febrero de 2023. Disponible en: <https://www.japcc.org/articles/russian-air-forces-performance-in-ukraine-air-operations-the-fall-of-a-myth/> [consulta: 20/11/2023].

³ *Idem*.

⁴ BRONK, Justin. «Is the Russian Air Force Actually Incapable of Complex Air Operations?». Royal United Services Institute (RUSI), 4 de marzo de 2022. Disponible en: <https://www.rusi.org/explore-our-research/publications/rusi-defence-systems/russian-air-force-actually-incapable-complex-air-operations> [consulta: 20/11/2023].

ROZA, David. «Where is the Russian Air Force? Experts break down why they might be hiding», *Task and Purpose*, 3 de marzo de 2022. Disponible en: <https://taskandpurpose.com/news/how-big-is-the-russian-air-force/> [consulta: 20/9/2023].

MARROW, Michael. «In Ukraine fight, integrated air defense has made many aircraft “worthless”: US Air Force general», *Breaking Defense*. 7 de marzo de 2023. Disponible en: <https://breakingdefense.com/2023/03/in-ukraine-fight-integrated-air-defense-has-made-many-aircraft-worthless-us-air-force-general/> [consulta: 12/10/2023].

La segunda cuestión a tener presente es que, a diferencia del concepto ruso, en los países aliados el poder aéreo —parte del poder aeroespacial, en el que nos centramos exclusivamente— constituye un instrumento esencial como herramienta de la seguridad nacional, y su empleo en campañas aéreas para alcanzar la superioridad aérea en el nivel requerido es uno de los cometidos fundamentales del poder aéreo⁵. Ahora es más evidente que la visión de algunos expertos de las VKS, basada en la lógica de las fuerzas aéreas de Occidente, fue más una percepción subjetiva que real⁶. Vistas estas dos premisas introductorias, nos centraremos en el análisis del empleo del poder aéreo en el conflicto hasta el momento. Comenzaremos con una somera revisión de lo acontecido, sobre todo durante el primer mes, en esta parte del ámbito aeroespacial.

En lo que respecta al empleo del poder aéreo, los días iniciales dieron la impresión de unas VKS ausentes, aunque se vieron ataques con misiles, asaltos aéreos (mediante helicópteros) en aeropuertos y asaltos paracaidistas, además de los televisados convoyes de camiones y vehículos blindados⁷. Sin embargo, la pregunta que todos los expertos se hacían era «¿Dónde están las VKS?». Aunque al principio hubo poca claridad, a medida que pasó el tiempo pudo comprobarse que la Fuerza Aérea rusa sí que estuvo completamente involucrada en aquellos momentos iniciales⁸.

A pesar de que en los citados momentos iniciales las imágenes fueron pocas, las VKS realizaron bastantes salidas, incluyendo múltiples misiones con objetivos diferentes, aunque no se encontraban consolidadas en una campaña aérea (al estilo occidental/aliado), lo que pone de manifiesto la inexistencia de un riguroso planeamiento de campaña, de nuevo al estilo occidental/aliado. En esos ataques iniciales se llevaron a cabo misiones de ataque (estratégico y operacional), misiones de defensa aérea (*defensive counter-air*, DCA), misiones ofensivas contra el poder aéreo (*offensive*

⁵ MARTÍNEZ CORTÉS, José M. «El poder aeroespacial, herramienta esencial de la Seguridad Nacional», *UNISCI Journal*, n.º 62. Mayo de 2023. Disponible en: <https://www.unisci.es/el-poder-aeroespacial-herramienta-esencial-de-la-seguridad-nacional/> [consulta: 15/10/2023].

⁶ ICHASO, Rafael. *Op. cit.*

⁷ *Idem.*

⁸ BRONK, Justin *et al.* «The Russian Air War and Ukrainian Requirements for Air Defence». Royal United Services Institute (RUSI), 7 de noviembre de 2022. Disponible en: <https://rusi.org/explore-our-research/publications/special-resources/russian-air-war-and-ukrainian-requirements-air-defence> [consulta: 18/11/2023].

MULAY, P. K. «Air Superiority or Air Denial: The truth about the air war in Ukraine», *Indian Defence Review*, vol. 37, n.º 4. Octubre-diciembre de 2022. Disponible en: <http://www.indiandefencereview.com/news/air-superiority-or-air-denial-the-truth-about-the-air-war-in-ukraine/> [consulta: 18/11/2023].

counter-air, OCA) y misiones de escolta de aeronaves de ataque (*defensive counter-air*, DCA), que, además de emplear señuelos, fueron acompañadas de la guerra electrónica estándar en forma de contramedidas electrónicas (*electronic counter measures*, ECM)⁹.

En gran medida estas misiones fueron, sin embargo, ineficaces para dar un golpe definitivo inmediato. Los ataques aéreos y con misiles se distribuyeron por todo el país, evitando la concentración de efectos, que además no estaban dirigidos contra nodos críticos de mando y control. Asimismo, el ataque contra los aeródromos militares ucranianos fue en gran parte ineficaz, ya que no crearon cráteres en las pistas ni destruyeron suficientes aviones de combate en tierra para evitar una defensa efectiva¹⁰. Aunque las VKS parecían eficaces, pues la GBAD ucraniana se encontraba limitada por los ataques con misiles recibidos y las ECM radar, en estos compases iniciales perdieron un número considerable de aeronaves a manos de las fuerzas aéreas y antiaéreas ucranianas, probablemente por la ineficacia de las ECM y porque no todos los sistemas antiaéreos fueron atacados (muchos emplazamientos se habían desalojado), eficazmente atacados o perturbados al afrontar problemas internos de coordinación¹¹.

Quizás algunos de los grandes defectos o errores habidos en las misiones ofensivas contra el poder aéreo fueron la falta de una eficiente valoración del daño¹² infligido por las misiones de supresión de defensa aérea enemigas (*suppression of enemy air defense*, SEAD), los escasos reataques contra los sistemas GBAD¹³ ucranianos y el daño limitado de las misiones al no alcanzarse el nivel de neutralización o destrucción de la amenaza, lo que tuvo enormes consecuencias por la falta de capacidad de la Fuerza Aérea rusa para alcanzar —y mucho menos para mantener— la superioridad aérea sobre el espacio aéreo ucraniano, ni siquiera de forma limitada. La falta de éxito en la neutralización de

⁹ MULAY, P. K. *Op. cit.*

¹⁰ WETZEL, Tyson. «Ukraine air war examined: A glimpse at the future of air warfare». Atlantic Council, 30 de agosto de 2022. Disponible en: <https://www.atlanticcouncil.org/content-series/airpower-after-ukraine/ukraine-air-war-examined-a-glimpse-at-the-future-of-air-warfare/> [consulta: 12/11/2023].

¹¹ MULAY, P. K. *Op. cit.* ICHASO, Rafael. *Op. cit.* COLOM, Guillem. «Primeras impresiones militares de la guerra de Ucrania», *Revista Ejército*, n.º 981. Diciembre de 2022. Disponible en: <https://ejercito.defensa.gob.es/Galerias/multimedia/revista-ejercito/2022/981/accesible/revista-ejercito-981.pdf> [consulta: 12/11/2023].

BRONK, Justin. «Russian Combat Air Strengths and Limitations: Lessons from Ukraine». CNA Corporation, abril de 2023. Disponible en: <https://www.cna.org/reports/2023/04/Russian-Combat-Air-Strengths-and-Limitations.pdf> [consulta: 22/11/2023].

¹² Las actividades incluidas en el denominado BDA (*battle damage assessment*).

¹³ GBAD, del inglés *ground-based air defense*, 'defensa antiaérea basada en superficie'.

los sistemas SAM móviles ucranianos, que comenzó a cobrar un precio significativo a los cazas y helicópteros rusos a partir del tercer día de la invasión, supuso que las misiones de defensa aérea de las VKS tuvieran que realizarse a alta cota en su parte de la línea del frente¹⁴, y además dificultó las misiones de las VKS a baja altitud.

Pronto se produjeron los primeros derribos de cazas de ambos bandos, pero la mayor parte fueron de las VKS en vuelos a baja/muy baja cota, a manos de los MANPADS y GBAD ucranianos¹⁵, precisamente para evitar dicha amenaza. Por su parte, aunque los cazas ucranianos (fundamentalmente, MiG-29) infligieron pérdidas a las VKS, también la Fuerza Aérea ucraniana perdió muchas aeronaves en estos primeros enfrentamientos, dadas sus inferiores capacidades tecnológicas y sus misiles aire-aire de menor alcance¹⁶. Según Mitzer¹⁷, se estima que en el primer mes del conflicto las VKS perdieron unos 78 aviones de combate, mientras que la Fuerza Aérea ucraniana habría perdido 70. Por otra parte, aunque los helicópteros de ataque estuvieron operando de forma eficaz en los primeros días, a ojos de los expertos occidentales, resultaba muy extraño ver el convoy terrestre en dirección hacia Kiev sin aparente protección, probablemente fruto de la evidente falta de un plan de campaña aérea riguroso.

Después del tercer día de la denominada por el Kremlin «operación especial», hubo una pausa en las acciones aéreas de las VKS que puede calificarse de gran error inicial. La Fuerza Aérea rusa redirigió su esfuerzo al apoyo de la batalla terrestre, sin perseguir la superioridad aérea y, lo que es peor, sin haberla alcanzado. Tras la primera semana de operación, las fuerzas terrestres se encontraban empantanadas en su camino hacia Kiev, en parte debido a los problemas logísticos mencionados, pero también a la inesperada resistencia por parte de las fuerzas ucranianas¹⁸. Es evidente que los líderes del Kremlin no eran conscientes del gran error que suponía detraer el esfuerzo aéreo de la que debía haber sido la tarea fundamental: «Alcanzar la superioridad aérea sobre la zona de operaciones».

¹⁴ BRONK, Justin. *Op. cit.*

¹⁵ ICHASO, Rafael. *Op. cit.*

¹⁶ MULAY, P. K. *Op. cit.*

¹⁷ MITZER, Stijn *et al.* «List Of Aircraft Losses During The 2022 Russian Invasion Of Ukraine», *Oryxspioenkop*. 20 de marzo de 2022. Disponible en: <https://www.oryxspioenkop.com/2022/03/list-of-aircraft-losses-during-2022.html> [consulta: 25/9/2023].

¹⁸ BRONK, Justin. *Op. cit.*, 4 de marzo de 2022.

Este cambio de esfuerzo conllevó sufrir las consecuencias de la falta de coordinación entre las Fuerzas Terrestres y las VKS por problemas de comunicación y, entre otros motivos, por los efectos de las propias contramedidas electrónicas, lo que condujo a que las VKS dejaran de emplear guerra electrónica en sus misiones. Las Fuerzas Armadas rusas, específicamente las VKS y las FFTT, han experimentado históricamente problemas de coordinación por el reducido entrenamiento conjunto entre ambos componentes y por la falta de la debida integración de estas misiones en el planeamiento conjunto, en particular en la utilización eficaz de sistemas y de procedimientos de identificación mutua¹⁹. Seguramente uno y otro problema, la falta de entrenamiento conjunto y de integración del planeamiento, fomentaron una desconfianza que no afectó de manera positiva a la realización de misiones aéreas en apoyo de las fuerzas terrestres, lo que desembocó en una incapacidad total para implementar misiones de apoyo aéreo cercano dinámico²⁰. De esta manera, el cambio del esfuerzo en las misiones aéreas (en detrimento de la superioridad aérea), las pérdidas de aeronaves y los problemas de coordinación (unidos a la ineficacia de la neutralización de la GBAD ucraniana) conllevaron la recuperación de la defensa antiaérea ucraniana, lo que obligó a las VKS a ejecutar acciones de forma muy restringida, dejando a las fuerzas terrestres rusas sin el apoyo aéreo necesario²¹.

El fracaso en el eje de Kiev obligó a Rusia a reorganizar sus fuerzas, adaptando su enfoque hacia la región de Donbás y, más al sur, hacia Mariupol. Esta circunstancia permitió a la defensa antiaérea ucraniana basada en tierra seguir recuperándose y recolocar sus sistemas S-300 y SA-11 disponibles²² (en un momento en el que Ucrania ya empezaba a recibir multitud de sistemas MANPADS occidentales)²³, por lo que las VKS se vieron obligadas a continuar operando de forma restringida, bien realizando vuelos a baja cota en la zona de operaciones, bien efectuando lanzamientos desde fuera del alcance de la defensa antiaérea a altitudes menos restringidas.

¹⁹ *Idem.* COLOM, Guillem. *Op. cit.* ICHASO, Rafael. *Op. cit.*

²⁰ Misiones denominadas CAS (*close air support*). En particular, el CAS dinámico se refiere a aquellas misiones CAS no previstas que surgen con la aparición imprevista de elementos del adversario.

²¹ MULAY, P. K. *Op. cit.*

²² ICHASO, Rafael. *Op. cit.*

²³ Los primeros MANPAD de apoyo occidental, misiles Stinger, fueron entregados desde el comienzo de la invasión. Tras estas entregas fueron sucediéndose otras por parte de diferentes países occidentales.

Así pues, en un estatus marcado por una capacidad muy restringida para realizar acciones aéreas ofensivas y emplear los equipos de guerra electrónica, además de por la amenaza de la defensa antiaérea ucraniana (que obligaba a operar a baja altitud) y la pérdida de aviones específicos en misiones aire-superficie, las VKS no eran capaces de lograr el deseado y necesario control del espacio aéreo, con importantes consecuencias. De hecho, los numerosos MANPADS —y más tarde los equipos móviles de defensa aérea— proporcionados a las tropas ucranianas supusieron que las incursiones rusas de helicópteros y aeronaves de ala fija a baja altitud más allá de las líneas del frente tuvieran costes prohibitivos durante marzo y cesaran en abril de 2022²⁴. A su vez, Rusia demostraba no estar preparada para contrarrestar las misiones de drones y UAV —posteriormente también de municiones merodeadoras— que los ucranianos estaban desplegando en muchas de sus acciones²⁵, al igual que sucedía con la defensa antiaérea, en la que Kiev contó con gran ayuda de países del bloque OTAN/UE. Como se mencionó, todo ello reflejaría la falta de un plan de campaña específico. Puede, por tanto, concluirse que, desde el cambio de esfuerzo y tras centrarse las fuerzas terrestres rusas en la región del Donbás y más al sur²⁶, el empleo de las VKS se restringió fundamentalmente al lanzamiento de misiles desde fuera de zona (*stand-off*) en una campaña de desgaste.

Causas posibles del pobre rendimiento de las Fuerzas Aeroespaciales rusas

Una vez descrito el papel desempeñado por las VKS en este conflicto, nos centraremos en un breve análisis del mismo para intentar arrojar algo de luz sobre el considerado por los analistas como «pobre rendimiento». Desde el principio, cabe destacar los grandes errores doctrinales²⁷. La falta de establecimiento del necesario concepto de operaciones (en argot militar conocido como CONOPS), donde se reflejan, entre otros aspectos, la priorización del esfuerzo aéreo, hizo que en la práctica los roles de las VKS se supeditaran al apoyo de las fuerzas terrestres, descuidando el papel fundamental de toda

²⁴ BRONK, Justin *et al.* *Op. cit.*

²⁵ MULAY, P. K. *Op. cit.*

²⁶ Con este nuevo enfoque, las fuerzas rusas intentaban en un principio establecer un corredor en el sur de Ucrania que en el futuro les permitiera incluso pensar en el control de Odessa.

²⁷ WETZEL, Tyson. *Op. cit.* ICHASO, Rafael. *Op. cit.* MULAY, P. K. *Op. cit.* BRONK, Justin. *Op. cit.*, abril de 2023.

fuerza aérea: la consecución de una superioridad aérea que permita no solo operar en el espacio aéreo, sino también al resto de las fuerzas de superficie en el espacio de las operaciones. Siempre que el adversario posea un poder aéreo, como era el caso, resulta prácticamente imposible disfrutar de la necesaria libertad de movimientos si no se posee superioridad aérea, regla que podemos calificar de oro en el entorno aeroespacial.

Por tanto, la falta de superioridad aérea y el alto desgaste sufrido en las filas de las VKS, hasta que prácticamente dejaron de utilizar sus medios en la zona de operaciones, se deben en gran medida al fallo doctrinal de emplear la aviación y sus tácticas como una «extensión de la artillería», en lugar de concebirla prioritariamente como una fuerza propia e independiente con alto impacto de carácter estratégico, papel que atribuyen al poder aéreo los países aliados de nuestro entorno²⁸. Asimismo, en lo que respecta a los aspectos doctrinales, a pesar de la abrumadora superioridad tecnológica (en calidad pero también en cantidad, en una proporción de al menos 5 a 1), las VKS no lograron concentrar su esfuerzo ni en el espacio ni en el tiempo, otra de las máximas doctrinales en el empleo de este instrumento de poder militar.

Por ende, a pesar de su clara ventaja tanto en tamaño como en capacidades, la Fuerza Aérea rusa no logró establecer la superioridad aérea, no solo a causa de este error doctrinal, sino a multitud de razones²⁹, entre las que destacamos las más relevantes. En primer lugar, sus ataques iniciales del 24 de febrero fueron en gran medida ineficaces para dar un golpe decisivo inmediato. Los ataques aéreos y con misiles se distribuyeron por todo el país, evitando la concentración de efectos, que no estaban dirigidos contra nodos críticos de mando y control. En consecuencia, las capacidades aéreas y antiaéreas ucranianas pudieron continuar realizando sus operaciones defensivas.

En segundo lugar, los efectos no letales producidos por las Fuerzas Armadas rusas tuvieron un impacto limitado y no se encontraban bien integrados con los ataques letales. En la ofensiva inicial se observaron ataques cibernéticos y de guerra electrónica, incluidos ataques contra sistemas espaciales, pero sus efectos fueron severamente restringidos.

²⁸ MARTÍNEZ CORTÉS, José M. *Op. cit.*

²⁹ WETZEL, Tyson. *Op. cit.* BRONK, Justin. *Op. cit.*

En tercer lugar, el plan de supresión de las defensas aéreas enemigas (misiones SEAD) de Rusia no fue todo lo eficaz que las VKS hubieran deseado. Los ataques aéreos y con misiles rusos contra el sistema integrado de defensa aérea (IADS)³⁰ de Ucrania no lograron alcanzar el nivel de daño deseado (a pesar de haber sido atacados más del 75 % de los emplazamientos los primeros días, según Bronk)³¹, pues, además de llevar a cabo una deficiente valoración del daño causado en las misiones SEAD, no lograron destruir los SAM móviles del IADS ucraniano. De esta manera, las defensas antiaéreas ucranianas pudieron operar, aunque de forma limitada, desde el principio e infligir enormes pérdidas de aviones desde el primer día del conflicto. Asimismo, los ataques contra los aeródromos militares ucranianos fueron en gran medida ineficaces, ya que no crearon cráteres en las pistas ni destruyeron suficientes aviones de combate en tierra para evitar una defensa efectiva.

Y, en cuarto lugar, las fuerzas rusas no lograron integrar la inteligencia táctica: no parecían conocer dónde estaban los objetivos de alto valor, incluidos el presidente Zelenski, los SAM móviles, los nodos críticos del sistema integrado de defensa aérea y los puestos de mando militares ucranianos. Además, Rusia parecía no tener ningún plan para contrarrestar los sistemas aéreos no tripulados (UAS)³² y los drones ucranianos, que han tenido un efecto devastador para sus fuerzas terrestres, lo que corrobora que carecía de un concepto de campaña aérea.

Tampoco sería del todo correcto, por otra parte, achacar los errores habidos únicamente al empleo inadecuado del poder aéreo, desde el punto de vista doctrinal. La baja presencia y la reducida efectividad de la Fuerza Aérea rusa obedece, además, a otros aspectos, entre los que pueden resaltarse el temor a excesivas pérdidas de un material muy apreciado (tras comprobar que la operación no estaba concebida como se requería); un equipo claramente inadecuado, en cuanto a nivel de integración, escasez de armamento guiado y carencia de sensores necesarios³³, y un pobre entrenamiento conjunto, esencial para operar en entornos tan disputados como el actual. A este

³⁰ *Integrated air-defense system.*

³¹ BRONK, Justin. *Op. cit.*, abril de 2023.

³² *Unmanned aerial system.*

³³ Muchos de los aviones involucrados, en especial aquellos que realizan operaciones aire-superficie, carecen de la integración de sistemas aconsejable, además de padecer una escasez de armamento guiado de precisión y falta o limitación de los equipos necesarios como designadores o *pods de targeting*, utilizados por los aviones de ataque para localizar, designar, iluminar (en caso de municiones de guiado láser) y, en definitiva, atacar los objetivos.

respecto, conviene añadir que las VKS carecen de la capacidad para planear, organizar y ejecutar COMAO³⁴, forma estándar de actuación del poder aéreo (en el ámbito aliado/occidental) en misiones multipropósito que encierran una gran complejidad. Como se ha demostrado en el teatro de operaciones de Siria, las VKS nunca han entrenado para operar de manera relativamente independiente y con esquemas complejos de misión (tipo COMAO), sino mediante perfiles de misión más reducidos y sencillos, esquemas de mando y control más rigurosos y formaciones más pequeñas³⁵.

Así, en este contexto explican en gran medida los resultados observados y obtenidos: los problemas señalados de planeamiento integral, tanto en el CONOPS como en el planeamiento de la campaña, a nivel realmente conjunto; las dificultades de coordinación entre las VKS y las Fuerzas Terrestres rusas (y, ni que decir tiene, con el grupo de milicias paramilitares Wagner); la falta de adaptación demostrada en el cambio de esfuerzo sin haber alcanzado la deseada superioridad aérea (que suponía un esfuerzo de adaptación, más allá de lo estándar); la reducida capacidad para llevar a cabo operaciones aéreas complejas por las carencias prácticas en el entrenamiento de las VKS, además de una visión altamente restringida sobre el empleo del poder aéreo (en relación con su capacidad estratégica)³⁶.

Conclusiones

Llegados a este punto, tras casi dos años de conflicto, podemos avanzar algunas lecciones en cuanto al empleo del poder aéreo como instrumento de poder militar y herramienta de la seguridad nacional, entre las cuales destacan tres aspectos fundamentales del papel desempeñado por este en el escenario que nos ocupa. Primero, desde el punto de vista doctrinal, se ha detectado una absoluta incapacidad de alcanzar el control del espacio aéreo por parte de Rusia, con la consecuente falta de la superioridad aérea necesaria, al menos local o temporal, para operar con la libertad requerida. Ello ha obligado al Kremlin a actuar en zona de operaciones a baja altitud,

³⁴ Término OTAN utilizado para designar misiones en las que diferentes tipos de aeronaves interactúan en acciones coordinadas para lograr objetivos militares establecidos dentro de un tiempo y un área geográfica determinados. Normalmente pueden involucrar entre 20 y 100 aeronaves que actúan con diferentes roles.

³⁵ WETZEL, Tyson. *Op. cit.* BRONK, Justin *Op. cit.* ICHASO, Rafael. *Op. cit.* MULAY, P. K. *Op. cit.*

³⁶ WETZEL, Tyson. *Op. cit.* ICHASO, Rafael. *Op. cit.* MULAY, P. K. *Op. cit.*

exponiendo su fuerza aérea a la letalidad de la defensa antiaérea ucraniana y sus fuerzas terrestres al fuego del adversario. Asimismo, destaca la pérdida, desde un principio, de la iniciativa (aérea) por parte de Moscú, que nunca ha intentado recuperarla, al menos por el momento.

Este conflicto ha reafirmado la trascendencia de alcanzar y mantener la superioridad aérea, no solo por constituir un requisito para la propia libertad de acción y movimiento, sino también por los efectos negativos que conlleva no poseerla, aunque, en los entornos multidominio que hoy nos atañen, su consecución conlleve mayor dificultad que en el pasado. En el contexto de la superioridad aérea, se subraya además la trascendencia del rol del poder aéreo para la supresión de las defensas aéreas enemigas, así como la necesidad de poseer una GBAD capaz de enfrentar de forma eficaz las diferentes amenazas.

En segundo lugar, en lo que respecta a las capacidades militares, han sido evidentes las limitaciones: por no ser empleadas en todo su alcance, porque no se adecuaban suficientemente al entorno operativo en la zona de operaciones, por la falta de preparación contra los medios drones/UAV y por la falta de respuesta inicial ante la aparición de municiones merodeadoras. La aparición de nuevos sistemas de armas y sus implicaciones en el espacio de batalla deben tenerse muy en cuenta en el desarrollo de conceptos de operaciones y en la adaptación de las correspondientes tácticas, técnicas y procedimientos. Además, aquellos sistemas de armas que pasen a formar parte de nuestro inventario deberán incorporarse en la necesaria integración de sistemas, con mayor razón si cabe en la actualidad, dada la implementación del concepto «sistema de sistemas». Asimismo, hemos de reflexionar con la profundidad necesaria sobre el alto consumo de diferente tipo de munición en conflictos de alta intensidad y sobre la problemática que ello conlleva.

Finalmente, algunos de los aspectos resaltados nos permiten validar ciertos conceptos muy vinculados con el empleo del poder aéreo. Su papel prominente en el ámbito ofensivo y defensivo permite afirmar que, cuando existe un poder aéreo adversario, su adecuada utilización es tan importante para la victoria como su empleo ineficiente para la dificultad el éxito. Asimismo, lo observado en este conflicto pone de relieve la necesaria actualización no solo del material (tecnología), sino también del requisito de

entrenamiento de las tripulaciones aéreas, a veces más importante, y de la disponibilidad real de material-tripulación para la realización de misiones en combate.

De nada servirá poseer buenos sistemas de armas si no son adecuadamente manejados, y este requisito debe hacerse extensivo a los procedimientos en el sentido de la relevancia, por ejemplo, de la valoración de los daños en combate y de una completa integración de la inteligencia táctica. La superioridad de la información no será suficiente: será necesaria una superioridad en la capacidad de toma de decisiones. Y esto nos lleva a otra importante reflexión: la tecnología ni es todo ni es suficiente; la capacidad de integración y de adaptación en el entrenamiento y en la ejecución de procedimientos marca la diferencia en los resultados del conflicto en muchas ocasiones.

Por tanto, podemos concluir afirmando que, pese a la restringida utilización del poder aéreo en este conflicto, la importancia y la prioridad de alcanzar la superioridad aérea y de explotar su potencial ofensivo siguen intactas. Solo la libertad de explotar sus atributos y fortalezas nos aportará la capacidad necesaria para que el poder aéreo afecte estratégicamente los centros de gravedad del adversario, bien de forma directa, bien a través de sus vulnerabilidades críticas.

*José M. Martínez Cortés**

Coronel (ret.) del Ejército del Aire y del Espacio
Doctor en Seguridad Internacional

08/2024

25 de enero de 2024

Ángel José Espiga Gómez *

República Centroafricana. Un país por construir

República Centroafricana. Un país por construir

Resumen:

La República Centroafricana vive una situación que bien podría definirse como de crisis estable. Tras siete años al frente del Gobierno, el presidente Faustin-Archange Touadéra no ha conseguido revertir la falta de seguridad endémica ni proporcionar un desarrollo institucional y económico-social que permita ser optimista sobre el futuro del país. Aunque el presidente Touadéra intenta mantener el vínculo con Europa y Estados Unidos, su relación con Rusia —y más concretamente la influencia que Moscú ejerce a través del Grupo Wagner— está suponiendo un escollo para la participación de Occidente en la búsqueda y desarrollo de soluciones a la crítica situación humanitaria y de falta de desarrollo. El presente artículo analiza algunos componentes de la situación política, económica y de seguridad del país centroafricano para facilitar su comprensión.

Palabras clave:

Bangui, República Centroafricana, Rusia.

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

Central African Republic. A country to be built

Abstract:

Current situation in Central African Republic could be defined as <<stable crisis>>. After seven years as the head of the government, President Faustin-Archange Touadéra has not managed to reverse the situation of endemic lack of security nor to provide an institutional and economic-social development that allows us to be optimistic about the future of the country. Although President Touadéra is trying to maintain the link with Europe and the United States, the relationship with Russia, and more specifically the influence that Moscow exerts through the Wagner group, is hindering to the International Community to participate in the search and development of solutions to the critical humanitarian situation and the lack of development. This article analyses some components of the political, economic and security situation in the Central African Republic, presenting some conclusions that may facilitate the understanding of this situation.

Keywords:

Bangui, Central African Republic, Russia.

Se han cumplido siete años desde que Faustin-Archange Touadéra accedió a la presidencia de la República Centroafricana (RCA) en 2016 y dos años desde que inició su segundo mandato, cuyo comienzo estuvo marcado por el levantamiento de la Coalición de Patriotas por el Cambio (CPC) en enero de 2021.

En 2016, la victoria de Faustin-Archange Touadéra fue acogida con optimismo dentro y fuera de la RCA: un optimismo que se fue **disipando y que** dio lugar al escepticismo y las reticencias actuales sobre las intenciones del presidente Touadéra, que accede a la posibilidad de un tercer mandato tras la reforma de la Constitución ratificada en el referéndum celebrado el pasado 30 de julio de 2023.

Hay tres factores de la realidad centroafricana cuyas interrelaciones como causas y efectos se han mantenido durante la historia de la RCA: la violencia, la falta de desarrollo institucional y la falta de desarrollo socioeconómico. Los principales retos del presidente Touadéra han sido, y siguen siendo, la seguridad y la unidad nacional, a los que se suman la necesidad de impulsar el desarrollo institucional y una reforma económica que permita extender un desarrollo sostenible a todos los sectores de la población y a todas las regiones del país.

Esta situación es, en gran medida, consecuencia de la historia de la RCA, que ha estado muy marcada por la intervención de Francia en la región, aunque en los últimos años la influencia de los países vecinos ha crecido considerablemente. Por ello, la RCA ha de contar con una política exterior que contemple sus intereses en un contexto regional y al mismo tiempo busque el equilibrio entre las relaciones con Occidente —la Unión Europea y Estados Unidos especialmente— como principal favorecedor para el desarrollo del país; China, que podría ser un importante actor en el desarrollo de infraestructuras y el comercio, y, finalmente, Rusia, que ha demostrado ser un actor cada vez más influyente por el apoyo proporcionado a las Fuerzas de Defensa y Seguridad de la RCA¹.

¹ Las Fuerzas de Defensa y Seguridad incluyen a las Fuerzas Armadas de la RCA (FACA) y las Fuerzas de Seguridad Interior (Gendarmería y Policía Nacional).

Violencia cíclica. Situación actual de seguridad

Desde que se independizó de Francia en 1960, la historia de la RCA ha estado marcada por la inestabilidad y brotes de violencia cíclicos, cuyo objetivo era siempre una reorganización forzada del poder.

Esta dinámica de intentos de cambio gobierno a través del uso de la fuerza tuvo éxito en el golpe de Estado de 1965, protagonizado por Jean-Bédél Bokassa; en 1979, tras la operación Barracuda de las Fuerzas Armadas francesas, que depuso a Bokassa y situó en el poder a David Dacko; en 1981, con la toma del poder por el general André Kolingba; en 2003, tras el triunfo del golpe de Estado del general François Bozizé, y, por último, en 2013, cuando la coalición de grupos armados del noreste del país autodenominada «Séléka»² tomó el poder por la fuerza, aupando a Michel Djotodia a la presidencia.

En otras ocasiones, no se consiguió deponer al gobierno, como fue el caso de los golpes de estado fallidos de 1996-1997 y de 2001, aunque el protagonista de este último intento, François Bozizé, triunfaría dos años después. La última tentativa frustrada de asalto al poder fue la protagonizada en 2021 por la alianza rebelde denominada Coalición de Patriotas por el Cambio (CPC) liderada por el ex-presidente François Bozizé.

Esta dinámica de asaltos al poder ha sido apoyada por actores externos con intereses en la región. Destaca la influencia que siempre ha tenido Francia en el país, que ha sido clave en el mantenimiento o derrocamiento de gobiernos, así como también para la recuperación de la paz tras los estallidos de violencia. En la década de los 90 su influencia empezó a disminuir en favor de países como Libia, cuyas fuerzas fueron determinantes para evitar el derrocamiento de Patassé en 2001, o Rusia, con un peso creciente en la RCA. En ocasiones, esta influencia se ha materializado a través de actores no estatales, como los mercenarios congoleños, sudaneses o chadianos que han estado presentes en numerosos estallidos de violencia.

Tras la violencia extrema vivida en 2013 y 2014, Touadéra se encontró en 2016 con una tendencia a su reducción, tal y como indica la figura 1. No obstante, su primer mandato terminó con un incremento de la inseguridad, que se acentuó durante el proceso electoral de 2020 y el citado intento de golpe de Estado de principios de 2021.

² 'Unión o sindicato'.

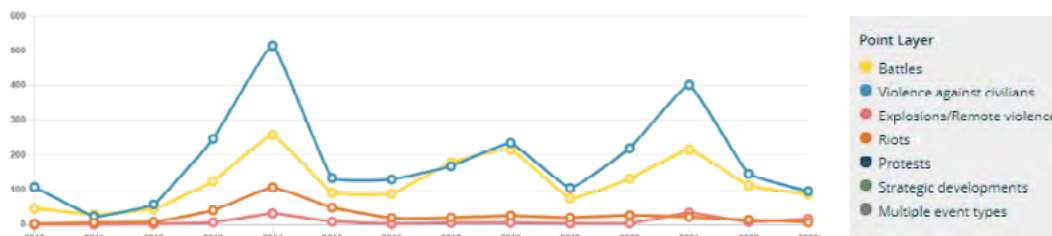


Figura 1. Progresión de eventos violentos en la RCA del 1 de enero de 2010 al 31 de agosto de 2023
Fuente: Armed Conflict Location & Event Data Project (ACLED). Disponible en: <https://acleddata.com/dashboard/#/dashboard>

Tras el pico alcanzado en 2021, se ha mantenido un número considerable de incidentes, lo que indica una situación de violencia constante y persistente aunque de alguna manera contenida. No obstante, en el último año ha crecido la actividad de los grupos armados³, que han incrementado los ataques asimétricos hacia las Fuerzas de Defensa y Seguridad, así como también contra el Grupo Wagner, con un aumento del empleo de artefactos explosivos. Destaca por su importancia el incremento de los ataques en los feudos tradicionales de los grupos rebeldes del norte y el sureste del país.

En el contexto descrito, la población civil sufre principalmente las acciones de los grupos armados, ya que estos han orientado su actividad hacia toda suerte de actividades criminales que les permiten la supervivencia —cobro de impuestos ilegales, actos de extorsión y secuestros de civiles— y a intentar establecer su dominio en las zonas mineras.

Sin embargo, la percepción de la población es que se ha producido una mejora sustancial desde 2021, y, en algunos casos, reconoce que ha sido gracias al apoyo de los mercenarios de Wagner⁴. Más que los resultados de las acciones del Grupo Wagner,

³ La presencia de grupos rebeldes sigue siendo importante, sobre todo en zonas rurales alejadas de la capital. En la actualidad se mantienen restos de los grupos Séléka, denominados ex-Séléka, y de anti-Balaka, que se alían o enfrentan en función de intereses momentáneos, como sucedió con el mencionado CPC. Destacan los siguientes grupos armados: Retorno, Recuperación y Rehabilitación (3R), Unión por la Paz en la RCA (UPC), Frente Popular para el Renacimiento en la República Centroafricana (FPRC), Movimiento Patriótico Centroafricano (MPC) y Movimiento de Libertadores Centroafricanos de la Justicia (MLCJ).

⁴ AGUIRRE, Juan José (obispo de Bangassou). «República Centroafricana: una nueva Constitución, ¿para qué?», *Vida Nueva*. 19 de septiembre de 2022. Disponible en: <https://www.vidanuevadigital.com/tribuna/república-centroafricana-una-nueva-constitucion-para-que/>

podría explicar este estado de opinión la eficacia que demuestra Rusia con sus campañas de influencia⁵. Es importante comprender el porqué de este posible respaldo de la población a la intervención de los mercenarios rusos —a pesar de los numerosos casos de abusos y violaciones de derechos humanos—, cuyo origen cabe atribuir a la necesidad de los centroafricanos de que la situación de seguridad mejore.

A causa de la situación constante de inseguridad, desde el principio de su presidencia Touadéra tuvo la intención de asegurar unas Fuerzas de Defensa y Seguridad con las capacidades necesarias para hacer frente a tan graves problemas. No obstante, dada la tradición de constantes algaradas, desde el intento de derrocamiento de 2021, al que se suman noticias sobre posible «ruido de sables»⁶, el presidente ha aumentado en los últimos dos años su preocupación por tener el control pleno de dichas fuerzas.

La debilidad perenne del Estado centroafricano y la falta de desarrollo institucional, económico y social

La destrucción de las instituciones tras los periodos de violencia ha llegado a ser de tal magnitud que en 2016 uno de los candidatos a la presidencia, Anicet Dologué, llegó a negar la propia existencia de la RCA como país tras el conflicto vivido entre 2013 y 2014⁷. Tal vez sea más acertado considerar la RCA como un Estado perennemente débil, tal y como hace Blanca Palacián de Inca⁸. A pesar de la violencia y de la falta de instituciones sólidas, existe un fuerte sentimiento de pertenencia entre la población centroafricana que refuerza la idea de Estado y actúa como factor de cohesión⁹. No hay movimientos que busquen la propia destrucción del Estado o su desarticulación, a excepción de una

⁵ ATANESIAN, Grigor. «Russia in Africa: How disinformation operations target the continent». BBC News. 1 de febrero de 2023. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/world-africa-64451376>

⁶ CORBEAU NEWS CENTRAFRIQUE (CNC). «Centrafrique : l'armée nationale prépare un putsch». 27 de febrero de 2023. Disponible en: <https://corbeaunews-centrafrique.org/centrafrique-larmee-nationale-prepare-un-putsch/>

⁷ «Esto ya no es un país. es un territorio. No hay estado. No hay administración. No queda nada». En febrero de 2016 el candidato a la presidencia de la RCA Anicet Dologué pronunció estas palabras (BAVIER, Joe. «Stability still elusive despite peaceful Central African election». Reuters, 22 de febrero de 2016. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/us-centralafrica-economy-idUSKCN0VV0DU>).

⁸ PALACIÁN DE INCA, Blanca. «La República Centroafricana también existe», *Panorama geopolítico de los conflictos 2022*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2 de febrero de 2023. Disponible en: https://www.ieee.es/en/Galerias/fichero/panoramas/PGC2022/PGC2022_Capitulo06.pdf

⁹ BERTELSMANN STIFTUNG. «BTI 2022 Country Report — Central African Republic». Gütersloh, 2022. Disponible en: <https://bti-project.org/en/reports/country-report/CAF#pos1>

minoría de fuerzas rebeldes que piden la segregación del noreste del país y que están fuertemente influenciadas por elementos chadianos y sudaneses.

Salvo el breve interludio monárquico de Bokassa, el autoproclamado «emperador de Centroáfrica», el país ha tenido un sistema presidencial desde su independencia. El acceso a la presidencia se ha producido en demasiadas ocasiones a través de un golpe de Estado, lo que ha supuesto la constante fractura de la tradición democrática y ha impedido el desarrollo de instituciones estables. De esta forma, aunque la separación de poderes está asegurada por la constitución, no existe una tradición de controles y equilibrios. A ello se une la falta de personal formado e infraestructuras necesarias para asegurar la acción del Estado y la provisión de servicios básicos más allá de la capital.

Aunque se han producido ciertos avances políticos, como los procesos electorales de las últimas décadas y el desarrollo de algunas instituciones políticas, administrativas y económicas que han estructurado mínimamente el Estado, durante el último año se ha puesto de manifiesto un difícil equilibrio democrático e institucional, en el que destaca el conflicto entre el presidente y el Tribunal Constitucional.

Ante la oposición del Tribunal Constitucional al intento de reforma constitucional promovido por Touadéra para poder aspirar a un tercer mandato¹⁰, este destituyó a su presidenta, Danièle Darlan¹¹, lo que posibilitó la citada reforma, que el propio Tribunal Constitucional¹² validó tras el referéndum llevado a cabo el pasado 30 de julio.

Este deterioro institucional se une al aumento de restricciones contra los medios de comunicación, la oposición democrática y la sociedad civil¹³, además de al más que

¹⁰ VOHITO, Sonia. «Courts vs. Incumbents: Guaranteeing Alternation of Power in the Central African Republic». ConstitutionNet, 29 de septiembre de 2022. Disponible en:

<https://constitutionnet.org/news/courts-vs-incumbents-central-african-republic>

¹¹ EUROPA PRESS. «El presidente de República Centroafricana cesa a la presidenta del Constitucional». 25 de octubre de 2022. Disponible en: <https://www.europapress.es/internacional/noticia-presidente-republica-centroafricana-cesa-presidenta-constitucional-20221025174346.html>

¹² FRANCE 24. «En Centrafrique, la Cour constitutionnelle valide le référendum constitutionnel». 21 de agosto de 2023. Disponible en: <https://www.france24.com/fr/afrique/20230821-en-centrafrique-la-cour-constitutionnelle-valide-le-r%C3%A9f%C3%A9rendum-constitutionnel>

¹³ RADIO NDEKE LUKA (RNL). «Centrafrique : Human Right Watch dénonce la restriction de l'espace civique». 7 de abril de 2023. Disponible en: <https://www.radiondekeluka.org/actualites/politique/40276-centrafrique-human-right-watch-denonce-la-restriction-de-l-espace-civique.html>

HUMAN RIGHTS WATCH. «República Centroafricana: cierre del espacio cívico». 4 de abril de 2023. Disponible en: <https://www.hrw.org/news/2023/04/04/central-african-republic-closing-civic-space>

posible nepotismo en el nombramiento de cargos de todo tipo, sobre todo en las Fuerzas de Defensa y Seguridad¹⁴.

Si bien un tercer mandato del presidente Touadéra podría suponer una cierta estabilidad que permita el desarrollo institucional, existe un alto riesgo de que derive en la instauración de una autocracia electoral. Uno de los que apoya esta opinión es el actual obispo de Bangassou, el español Juan José Aguirre, quien considera que esta reforma constitucional responde al interés de Rusia, que «necesita un presidente que dure muchos años y que esté fuera de los avatares democráticos de las elecciones»¹⁵.

La principal carencia institucional es la falta de un sector de seguridad capaz. Las instituciones de justicia son insuficientes, así como la seguridad interna y de defensa, pues no consiguen proteger los intereses comunes y asegurar el cumplimiento de la ley y la defensa del país ni de sus ciudadanos ante cualquier tipo de ataque. El Estado no cuenta con herramientas que le permitan asegurar el monopolio del uso de la fuerza o ejercer el control de todo el territorio, y esto posibilita la acción de elementos armados que controlan amplias zonas del país y se aseguran ingresos suficientes para su supervivencia.

La falta de desarrollo institucional de la RCA resulta en una situación económica y social extremadamente grave, que sitúa al país entre los más pobres en cualquiera de los indicadores de referencia, algo que se manifiesta en una crítica situación humanitaria. La pobreza alcanza a la mayor parte de la población, con casi la mitad de ella necesitada de ayuda humanitaria, más de medio millón de desplazados internos y casi 750 mil refugiados en países vecinos¹⁶.

Las políticas económicas del Gobierno no consiguen mejorar la gestión de los escasos créditos disponibles. Tampoco se han producido mejoras en la gestión tributaria y aduanera¹⁷, a lo que hay que sumar la incidencia de la crisis mundial provocada por la

¹⁴ CORBEAU NEWS CENTRAFRIQUE (CNC). «Centrafrique: grogne au sein de l'armée, vers une crise généralisée?». 30 de marzo de 2023. Disponible en: <https://corbeaunews-centrafrique.org/centrafrique-grogne-au-sein-de-larmee-vers-une-crise-generalisee/>

¹⁵ AGUIRRE, Juan José (obispo de Bangassou). *Op. cit.*

¹⁶ Datos de OCHA (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs), disponibles en: <https://reliefweb.int/country/caf> [consulta: 26/9/2023].

¹⁷ AGENCE AFRIQUE. «La conjoncture économique en Centrafrique reste difficile et les perspectives incertaines (FMI)». 9 de marzo de 2023. Disponible en: <https://www.agenceafrique.com/42002-la-conjoncture-economique-en-centrafrique-reste-difficile-et-les-perspectives-incertaines-fmi.html>

pandemia del COVID en un principio, las consecuencias de la guerra de Ucrania o la reciente crisis del vecino Sudán. Todo ello ha supuesto un alza de precios, especialmente de los alimentos y los combustibles.

La economía centroafricana es mayoritariamente informal y de subsistencia y cualquier desarrollo económico o social se ve dificultado por los problemas de seguridad. Se basa principalmente en el sector primario, que ocupa a más de un tercio de la población activa y genera la mitad del PIB del país.

La República Centroafricana no ha sabido, o no ha podido, sacar provecho de unos recursos naturales que podrían haber constituido una fuente de ingresos y divisas que potenciasen el desarrollo de otros sectores de la economía. Una explicación de esta situación podría ser la aplicación del poder que se da en la RCA, que potencia las instituciones económicas extractivas: su ejemplo más claro son las políticas concesionarias, arraigadas en la RCA desde la época colonial. Esta institución económica, la concesión, ha supuesto que el Gobierno obtenga unos ingresos por actividades económicas, principalmente minería y silvicultura, sin necesidad de desarrollar una administración específica en zonas donde no tiene capacidad de ejercer la acción del Estado.

Hoy en día, los principales beneficiarios de la política concesionaria son las empresas rusas y chinas, que no se preocupan de cuestiones medioambientales ni del desarrollo social de las zonas afectadas. La población que ejercía la minería de forma artesanal se ve ahora desplazada por empresas extranjeras, mientras sufre las consecuencias de los conflictos entre estas y los grupos armados, que han visto peligrar los importantes beneficios que suponen las tasas que cobran a los mineros artesanos.

La importancia de la comunidad internacional en el presente y el futuro de la RCA

Como se ha indicado, las autoridades de la RCA no cuentan con todas las capacidades necesarias para que se produzcan las mejoras requeridas en cuanto a seguridad y desarrollo económico y social, lo que provoca una dependencia total de la ayuda exterior. Muestra de ello es que en torno a la mitad del presupuesto del Estado proviene de la ayuda internacional y que la seguridad depende claramente de actores externos.

Desde el estallido de violencia de 2013, la presencia de la comunidad internacional en la RCA ha adquirido mayor importancia, con especial trascendencia de la misión de las Naciones Unidas (Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Centroafricana, MINUSCA), que hoy en día tiene un papel fundamental en el mantenimiento de la seguridad.

El esfuerzo de la comunidad internacional ha conseguido limitar la dimensión de la crisis producida por la guerra de 2013 y 2014, principalmente gracias a la misión de la ONU, MINUSCA, que tiene más de 18 mil personas desplegadas, de las cuales más de 16 mil corresponden a la fuerza militar y policial. Su presupuesto anual supera los 1100 millones de dólares¹⁸, cifra que casi alcanza la mitad del PIB nacional. A pesar de este esfuerzo, la crisis de la RCA ha alcanzado el *statu quo* de un conflicto contenido pero continuo, con una constante crisis humanitaria, social y económica.

También destaca la presencia de la Unión Europea, que es uno de los grandes proveedores de ayuda humanitaria y económica de la RCA y un elemento clave en su estabilización desde 2014. En este sentido, sobresalen las dos misiones desplegadas en la actualidad en el país con el objetivo de apoyar a las autoridades centroafricanas en la reforma y fortalecimiento del sector de seguridad: la Misión de Entrenamiento (EUTM-RCA)¹⁹, orientada al sector de defensa, y la Misión de Asesoramiento (EUAM RCA), orientada al sector de seguridad interior²⁰. Ambas misiones cuentan con participación de personal español. No obstante, la UE debe analizar hasta qué punto está siendo un actor

¹⁸ UNITED NATIONS PEACEKEEPING. «Peacekeeping Operations». Disponible en: <https://peacekeeping.un.org/en/data>

¹⁹ EUROPEAN UNION TRAINING MISSION IN CENTRAL AFRICAN REPUBLIC (EUTM-RCA). https://www.eeas.europa.eu/eutm-rca_en?s=334

²⁰ EU ADVISORY MISSION IN THE CENTRAL AFRICAN REPUBLIC (EUAM-RCA). Disponible en: https://www.eeas.europa.eu/euam-rca_en?s=3344

determinante a la hora de ofrecer una seguridad plena y un desarrollo global, o si su papel principal está siendo el de benefactor de una población necesitada.

Francia ha ido perdiendo interés en la región en los últimos años, así como capacidad de influencia. En la actualidad, Francia levanta muchos celos en la RCA y la sospecha de que intenta interferir en la política interna está siempre presente, lo que es hábilmente empleado en las campañas de desinformación rusas para acomodar las decisiones del Gobierno de Bangui a sus intereses²¹.

Estados Unidos se ha mantenido políticamente neutral en la RCA, con una postura clara de apoyo al proceso democrático más que a cualquier candidato o partido, al tiempo que ha sido su mayor donante humanitario en los últimos años. Sin embargo, no ha tenido un plan de acción específico de apoyo al desarrollo del país, pues su actuación principal es a través de MINUSCA, a la que contribuye con personal y con una importante aportación económica.

A principios de 2023 empezaron a tener repercusión noticias sobre una posible iniciativa de EE. UU. para contener la influencia rusa en la RCA e incluso expulsar a los mercenarios de Wagner²². Aunque esta información no ha sido confirmada por las autoridades estadounidenses, no se puede negar que el Gobierno de Washington está intentando materializar una nueva estrategia en África. Con ella, trata de mejorar su presencia a través del apoyo a los Gobiernos democráticos, al tiempo que pretende contrarrestar la influencia de China y Rusia en el continente²³. Pero a nadie se le escapa que detrás puede estar el interés por el acceso a los recursos naturales esenciales para el futuro de la tan anunciada economía verde.

Otro actor que cabe reseñar es China, cuya actividad en el país ha permitido la ejecución de proyectos de infraestructura y desarrollo a cambio de concesiones de explotación

²¹ CORBEAU NEWS CENTRAFRIQUE (CNC). «Centrafrique : un mouvement conjoint des véhicules de l'armée française et tchadienne à Goré au Tchad crée la panique à Bangui». 25 de abril de 2023.

Disponible en: <https://corbeaunews-centrafrique.org/centrafrique-un-mouvement-conjoint-des-vehicules-de-larmee-francaise-et-tchadienne-a-gore-au-tchad-cree-la-panique-a-bangui/>

²² BENSIMON, Cyril. «US engages in strategy to remove Wagner Group from Africa», *Le Monde*. 20 de febrero de 2023. Disponible en: https://www.lemonde.fr/en/international/article/2023/02/20/us-seeks-to-strike-a-deal-in-strategy-to-remove-wagner-group-from-africa_6016597_4.html

²³ CNN. «Leaked documents reveal heightened US anxiety over Russian and Chinese influence in Africa and Latin America». 13 de abril de 2023. Disponible en:

<https://edition.cnn.com/2023/04/13/politics/classified-leaks-pentagon-china-russia-africa/index.html>

minera. No obstante, su influencia no alcanza aquí el mismo nivel que en otras naciones de la región.

Rusia, un incierto compañero de viaje

Sin duda, el actor extranjero que más relevancia ha adquirido en los últimos años ha sido Rusia, tras la firma de un acuerdo bilateral de apoyo en materia de defensa iniciado en 2017. En diciembre de ese mismo año los primeros contratistas del Grupo Wagner llegaron al país. Inicialmente sus tareas fueron asesorar militarmente al presidente, ayudar en la distribución de las armas aportadas por la Federación Rusa y adiestrar a las Fuerzas de Defensa y Seguridad de la RCA desde comienzos de 2021, lo que fue determinante para contener a los rebeldes de la alianza CPC en su intento de derrocar al presidente Touadéra.

Rusia se ha convertido en el principal aliado de la RCA gracias al apoyo que presta por medio de los mercenarios del Grupo Wagner, fundamentales para la lucha contra los grupos rebeldes. Este apoyo ha aumentado la preocupación entre los países occidentales por los abusos de los derechos humanos y las campañas de desinformación²⁴, lo que motivó que la Unión Europea limitase en 2021 las actividades en beneficio de las Fuerzas de Seguridad y Defensa de la RCA²⁵.

El compromiso de Rusia con el Gobierno de Bangui se ha mantenido alto incluso después de la rebelión del líder de Wagner y su posterior muerte. Lo mismo ha sucedido con su clara intención de influenciar a los medios de comunicación y la sociedad civil del país. De esta forma, en la sociedad centroafricana ha calado la narrativa del compromiso ruso con África, que se opone directamente a Occidente y sus intereses comerciales²⁶. Así, las motivaciones de Rusia para continuar en la RCA —e incluso incrementar su presencia— estarían, por un lado, en el beneficio económico gracias a las concesiones

²⁴ BAX, Pauline. «Russia's Influence in the Central African Republic». International Crisis Group, 3 de diciembre de 2021. Disponible en: <https://www.crisisgroup.org/africa/central-africa/central-african-republic/russias-influence-central-african-republic>

²⁵ FRANCE 24. «La Unión Europea anuncia cese temporal de entrenamiento de soldados en RCA». 16 de diciembre de 2021. Disponible en: <https://www.france24.com/es/%C3%A1frica/20211215-ue-republica-centroafricana-grupo-wagner>

²⁶ ROUSSELLE, A. G. y BERTINA, Alec. «Wagner is Reshaping the Narrative for African Engagement in the CAR», *Militant Wire*. 8 de marzo de 2023. Disponible en: <https://www.militantwire.com/p/wagner-is-reshaping-the-narrative>

mineras y forestales y, por otro, en la cada vez mayor relevancia geopolítica de la región: la RCA puede ser un buen enclave desde el que apoyar la influencia en el vecino Sudán²⁷ y actuar en otras zonas próximas, susceptibles de estar en el punto de mira de la estrategia rusa en África, como el Chad²⁸.

En el caso de la RCA se cumple lo dicho por el doctor Joseph Sany, del United States Institute of Peace (USIP), para quien «Wagner no es una elección de preferencia sino de desesperación después de años de esfuerzos internacionales fallidos para ayudar a poner fin a crisis violentas»²⁹. La aparición de Rusia en la RCA no responde a un error de la política exterior de la RCA, sino, más bien, a la clara ocupación de un vacío, dada la necesidad de mejorar la seguridad del país del Gobierno del presidente Touadéra, desatendida por la comunidad internacional.

Conclusiones

Aunque el principal reto del presidente Touadéra ha sido mejorar los niveles de seguridad, la RCA necesita de un auténtico proceso de construcción nacional que incluya avances en el desarrollo institucional y sobre todo genere un claro desarrollo económico y social.

Tanto el embargo de armas a la República Centroafricana, establecido por la ONU en 2013, como las numerosas condiciones y limitaciones impuestas por las ONU y la Unión Europea en el proceso de reforma del sector de seguridad han impedido la necesaria potenciación de las capacidades de las fuerzas de defensa y seguridad, y con ello se han visto limitadas las posibilidades de desarrollo más allá de la capital.

El presidente Touadéra ha intentado mantener un equilibrio en su relación con los principales actores internacionales con relevancia en el país, tratando de cuidar el vínculo

²⁷ O'CONNOR, Tom. «Can the U.S., Russia and China Stop War in Sudan from Destabilizing Africa?», *Newsweek*. 27 de marzo de 2023. Disponible en: <https://www.newsweek.com/can-us-russia-china-stop-war-sudan-destabilizing-africa-1796899>

²⁸ «From controlling mineral reserves to migrant routes: Russia's strategy in Africa», *Nova.news*. 26 de abril de 2023. Disponible en: <https://www.agenzianova.com/en/news/From-the-control-of-mineral-reserves-to-the-routes-of-migrants%2C-Russia%27s-strategy-in-Africa/>

²⁹ SANY, José. «In Africa, Here's How to Respond to Russia's Brutal Wagner Group». The United States Institute of Peace, 6 de abril de 2023. Disponible en: <https://www.usip.org/publications/2023/04/africa-heres-how-respond-russias-brutal-wagner-group>

con Occidente para asegurar una estabilidad económica, al tiempo que ha potenciado las relaciones con China y Rusia.

Por su parte, los países occidentales han establecido que la relación con Rusia es mala para la RCA, cuando la cuestión debería ser qué opciones de apoyo efectivo se proporcionan al Gobierno del país. Tal vez sea hora de desarrollar una estrategia basada en iniciativas de potenciación de la seguridad en todo el territorio, además de en un desarrollo económico y social sostenible e inclusivo.

Una de las críticas más significativas a la actuación de la comunidad internacional en la RCA ha sido la expresada por Laurence Wohlers, embajador de EE. UU. en la RCA entre 2010 y 2013 y representante especial adjunto del secretario general para MINUSCA de abril a julio de 2014. En su artículo «Cómo la comunidad internacional se las arregló para perder la paz en la RCA y abrió las puertas a las travesuras rusas»³⁰, Wohlers señala que la estrategia adoleció de una falta de urgencia y entidad, además de ser insuficiente y no contrarrestar las acciones desestabilizadoras de los países limítrofes. Según Wohlers, el error más importante fue la falta de respaldo al Gobierno de la República Centroafricana en la consolidación de unas Fuerzas de Defensa y Seguridad nacionales capaces de combatir a los grupos armados.

La UE mantiene su esfuerzo principal en el desarrollo democrático del país y pide que se impulsen procesos democráticos más inclusivos y transparentes³¹, como expresó Peter Stano, portavoz jefe para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad de la UE, tras el referéndum de reforma de la Constitución³². Aunque está claro que la UE no puede abandonar sus principios y ha de conseguir que el desarrollo del país conduzca a una consolidación democrática, ha de reevaluar con espíritu crítico su estrategia global en la RCA. Para que la UE pueda influir significativamente, ha de postularse ante las autoridades centroafricanas como un apoyo claro en la mejora de la seguridad y el desarrollo socioeconómico en el conjunto de la nación.

³⁰ WOHLERS, Laurence. «How the international community spent its way to losing the peace—and opened the door to Russian mischief—in the Central African Republic», *The Foreign Service Journal*. Abril de 2023. Disponible en: <https://afsa.org/losing-peace-central-african-republic>

³¹ «Central African Republic: EU calls for “more inclusive democratic processes”». Africanews, 23 de Agosto de 2023. Disponible en: <https://www.africanews.com/2023/08/23/central-african-republic-eu-calls-for-more-inclusive-democratic-processes/>

³² STANO, Peter. 23 de agosto de 2023. Disponible en: <https://twitter.com/ExtSpoxEU/status/1694255563503194264?t=juyfMt9ZTDu0YxuauEQKXw&s=19>

Al tiempo, EE. UU. ha incrementado las actuaciones contra las actividades del Grupo Wagner, lo que afecta de manera indirecta a la presencia de mercenarios de la compañía en la RCA, y ha adoptado una postura un poco más activa en el ámbito político interno para mostrar su preocupación por el deterioro democrático, principalmente por la celebración del referéndum para permitir que el presidente Touadera se eternice en el poder³³.

La relación con Rusia se ha establecido por la necesidad del Gobierno de la RCA de «apuntalar» la seguridad del país. Rusia ha sido ágil al identificar esta necesidad de apoyo, tanto material como operativo, y la ha explotado en su propio beneficio.

El requerimiento de mejoras en el sector de seguridad fue evidente durante el intento de golpe de Estado de principios de 2021, cuando las Fuerzas de Defensa y Seguridad no fueron capaces de enfrentarse a los rebeldes por sí mismas. Por ello, pasaron a depender del apoyo de los mercenarios de Wagner para detener a los elementos armados, que llegaron a estar muy próximos a la capital. Aunque la contribución de las fuerzas de MINUSCA fue clave para evitar que se reprodujera el episodio de 2013, la percepción del Gobierno y de sectores importantes de las FACA fue que la comunidad internacional no les prestaría un apoyo decidido en la lucha contra los grupos armados. Por el contrario, era evidente que los elementos de Wagner sí estaban luchando junto con los soldados de las FACA.

El levantamiento de Wagner contra las autoridades del Kremlin en junio de 2023, así como la posterior muerte de su líder, Yevgueni Prigozhin, no parece haber afectado a la presencia rusa en el país. Tanto Rusia como el Gobierno centroafricano³⁴ han informado sobre la continuidad de la presencia de personal ruso en apoyo a la RCA, algo que habría constatado la determinante contribución del personal de Wagner para garantizar la seguridad del referéndum del 30 de julio³⁵.

³³ MILLER, Matthew. «Statement by Matthew Miller, U.S. State Department Spokesperson on the Constitutional Referendum in CAR». U.S. Embassy in Central African Republic. 22 de agosto de 2023. Disponible en: <https://cf.usembassy.gov/statement-by-matthew-miller-u-s-state-department-spokesperson-on-the-constitutional-referendum-in-car/>

³⁴ SAINI FASANOTTI, Federica. «The Wagner Group's future in Africa». GIS, 27 de julio de 2023. Disponible en: <https://www.gisreportsonline.com/r/wagner-group-africa/>

³⁵ ALJAZEERA. «Wagner forces arrive in CAR before referendum». 17 de julio de 2023. Disponible en: <https://www.aljazeera.com/news/2023/7/17/wagner-forces-arrive-central-african-republic-before-referendum>

Pero la situación de África en su conjunto dificulta el desarrollo de estrategias de largo recorrido en la RCA, ya que la atención de la comunidad internacional se ve eclipsada por los constantes acontecimientos en los países vecinos, como los recientes golpes de Estado en Burkina-Faso, Níger o Gabón o el conflicto en Sudán. También se puede considerar que para muchos países es prioritario consolidar las relaciones con otras naciones de la región que ofrecen mayores posibilidades de inversión y desarrollo de colaboraciones económicas.

*Ángel José Espiga Gómez**
Teniente Coronel del Ejército de Tierra DEM



09/2024

26 de enero de 2024

Ana Gómez Adeva *

**La ilusión de la autosuficiencia
en un mundo globalizado:
lecciones de la guerra de Ucrania**

La ilusión de la autosuficiencia en un mundo globalizado: lecciones de la guerra de Ucrania

Resumen:

La emergencia del conflicto ucraniano cogió desprevenida a Europa, toda vez que venía considerando a la Federación Rusa como un socio fiable en materia comercial, cualesquiera que fuesen las condiciones geopolíticas imperantes, y ello pese al precedente de Crimea en el año 2014.

Moscú ha sabido explotar la dependencia energética de la Unión Europea recurriendo a cortes de suministro con el fin de limitar su capacidad de respuesta ante la guerra. Consciente de lo delicado de su situación, la Unión ha emprendido una carrera contrarreloj en su afán de diversificar las fuentes de suministro.

El debate acerca de la viabilidad de una Europa autosuficiente vuelve a estar sobre la mesa, trascendiendo al concepto de seguridad de abastecimiento. Los Estados miembros se enfrentan, una vez más, a la necesidad de conciliar sus objetivos nacionales con los del conjunto de la Unión, en un contexto global incierto en el que muchos Gobiernos oscilan entre respaldar la integración europea o apoyar la vuelta al proteccionismo.

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

Palabras clave:

Rusia, Ucrania, Unión Europea, gas, seguridad energética.

The illusion of self-sufficiency in a globalized world: lessons from the Ukrainian War

Abstract:

The emergence of the Ukrainian conflict caught Europe off guard, since it had been considering the Russian Federation as a reliable partner in commercial matters, whatever the prevailing geopolitical conditions, and despite the precedent set in Crimea in 2014.

Moscow has mastered to exploit the energy dependence of the European Union by resorting to supply cuts in order to limit its ability to respond to the War. Aware of the delicate nature of its situation, the Union has embarked on a race against time in its quest to diversify its sources of supply.

The debate about the viability of a self-sufficient Europe is once again on the table, transcending the concept of security of supply. Member States are confronted with the need to reconcile their national objectives with those of the Union as a whole, in an uncertain global context in which many governments oscillate between supporting the European integration or a return to protectionism.

Keywords:

Russia, Ukraine, European Union, gas, security, energy security.

Introducción

El 24 de febrero de 2022 marcó el preludio de una nueva era en las relaciones de la Unión Europea con la Federación de Rusia.

El conflicto ucraniano evidenció, en primer lugar, la abrumadora dependencia de la comunidad europea respecto de esta última en diversos sectores, fundamentalmente el energético, pero también el tecnológico y el agrícola, a los que se hará una breve referencia. La Unión implementó una estrategia que trataba de armonizar la condena de la actuación rusa con la salvaguarda, en la medida de lo posible, de los intereses europeos, a la par que emprendía una imperiosa búsqueda de alternativas de suministro.

Sin embargo, la Federación Rusa compartió su análisis y no dudó en enarbolar sus recursos como arma con la que explotar las debilidades de la Unión, condicionando su capacidad de respuesta, y llevando a algunos analistas¹ a hablar de chantaje, sin paliativos.

El 26 de septiembre de 2022 una serie de explosiones inutilizaron los gasoductos Nord Stream 1 y 2 (si bien este último aún no se encontraba operativo)². El primero de ellos, que ya venía siendo objeto de interrupciones y cortes desde Moscú³, dejaba de funcionar definitivamente, sin que a la fecha de redacción de este artículo se haya esclarecido la autoría del ataque, las especulaciones apuntan a Rusia⁴, a Estados Unidos⁵ o incluso a Ucrania⁶ que, de esta forma, libraría a Europa de la tesitura de escoger entre el apoyo a su causa o el gas ruso.

¹ KARDAS, Szymon. «Conscious uncoupling: Europeans' Russian gas challenge in 2023», *European Council on Foreign Relations*. Febrero 2023. Disponible en: <https://ecfr.eu/article/conscious-uncoupling-europeans-russian-gas-challenge-in-2023/> (consulta: 14/11/2023).

LAWSON, Alex. «'Gas blackmail': how Putin's weaponised energy supplies are hurting Europe», *The Guardian*. Julio 2022. Disponible en: <https://www.theguardian.com/world/2022/jul/15/gas-blackmail-how-putins-weaponised-energy-supplies-are-hurting-europe> (consulta: 14/11/2023).

² CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE. «Russia's Nord Stream 2 Natural Gas Pipeline to Germany Halted». Marzo 2022. Disponible en: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF11138> (consulta: 14/11/2023).

³ SEDDON, Max, SHEPPARD, David y FOR, Henry. «Russia switches off Europe's main gas pipeline until sanctions are lifted», *Financial Times*. Septiembre 2022. Disponible en: <https://www.ft.com/content/2624cc0f-57b9-4142-8bc1-4141833a73dd> (consulta: 14/11/2023).

⁴ VAKULENKO, Sergey. «Shock and Awe: Who Attacked the Nord Stream Pipelines?», *Carnegie Endowment For International Peace*. Septiembre 2022. Disponible en: <https://carnegieendowment.org/politika/88062> (consulta: 14/11/2023).

⁵ MOLLER-NIELSEN, Thomas. «'Deconstructing the obvious'? Seymour Hersh on why the US blew up Nord Stream», *The Brussels Times*. Abril 2023. Disponible en: <https://www.brusselstimes.com/446104/deconstructing-the-obvious-seymour-hersh-on-why-the-us-blew-up-nord-stream> (consulta: 14/11/2023).

⁶ HARRIS, Shane y KHURSHUDYAN, Isabelle. «Ukrainian military officer coordinated Nord Stream pipeline attack», *The Washington Post*. Noviembre 2023. Disponible en: <https://www.washingtonpost.com/national-security/2023/11/11/nordstream-bombing-ukraine-chervinsky/> (consulta: 14/11/2023).

Sea como fuere, la evolución de la disputa revela la instrumentalización por parte del Kremlin de todos los recursos a su alcance, bien valiéndose de la propia abundancia y disponibilidad en su territorio, bien inutilizando o bloqueando las vías de transporte ucranianas con el fin de obstruir el comercio.

Por ello, aunque el concepto de «seguridad de abastecimiento» se emplea fundamentalmente para referirse al plano energético⁷, el presente estudio pretende ampliar su proyección a distintos ámbitos en los que la Unión Europea ve amenazado su camino a la autosuficiencia y a la autonomía estratégica, si acaso esta es posible de lograr.

Seguridad de abastecimiento: principales carencias identificadas a raíz del conflicto en Ucrania

Sector energético

La Federación Rusa desempeña un papel preponderante en lo que al suministro de combustibles fósiles se refiere. En 2021 fue el tercer país productor y exportador de petróleo a nivel mundial, el segundo en cuanto a la producción y exportación de gas natural y el tercero respecto a la exportación de carbón⁸.

Se estima que Rusia es responsable del 10 % de la energía global; sus exportaciones representaron en el año 2020 el 15 % del comercio mundial de carbón, el 10 % en el caso del petróleo y el 8 % respecto del gas⁹.

La capacidad de producción energética de la Unión Europea, por su parte, tan solo alcanza a cubrir el 15 % de las necesidades de sus Estados miembros¹⁰; es más, depende en un 55 % de las importaciones para hacer frente a su demanda de energía¹¹,

⁷ ESCRIBANO, Gonzalo. «Seguridad energética: concepto, escenarios e implicaciones para España y la UE», *Real Instituto Elcano*. Diciembre 2006. Disponible en: <https://www.realinstitutoelcano.org/documento-de-trabajo/seguridad-energetica-concepto-escenarios-e-implicaciones-para-espana-y-la-ue-dt/> (consulta: 5/12/2023).

⁸ BENTON, Tim G., FROGGATT, Antony, WELLESLEY, Laura *et al.* *The Ukraine war and threats to food and energy security. Cascading risks from rising prices and supply disruptions*. Environment and Society Programme, Research Paper, Chatham House, 13 de abril 2022, p. 5.

⁹ *Ibid.*, p. 10.

¹⁰ TOMBE, Trevor. *El efecto de los shocks energéticos en las economías nacionales*. Documento de Análisis IEEE 60/2023. Septiembre 2023, p. 13. Disponible en: https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2023/DIEEEA60_2023_TREVTOM_Efecto.pdf (consulta: 14/11/2023).

¹¹ EUROSTAT. «Energy statistics - an overview». Mayo 2023. Disponible en: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Energy_statistics_-_an_overview (consulta: 14/11/2023).

llegando a importar hasta un 90 % del gas que consume¹². A este respecto, en el año 2021, las importaciones de gas procedente de la Federación Rusa supusieron alrededor del 45 % del total de la Unión, las de petróleo el 27 % y las de carbón el 46 %¹³. Los datos empeoran si tenemos en cuenta que hasta un 80 % del gas ruso suministrado a Europa atraviesa territorio ucraniano¹⁴.

Existe, además, una notable disparidad entre los Estados miembros; a modo meramente ejemplificativo, cabe señalar que Eslovaquia encabezaría el listado de países más dependientes de las importaciones rusas, que habrían significado el 80 % del total en 2021¹⁵, seguido de Italia, que habría importado un porcentaje del 43 % en el mismo periodo¹⁶. Es también significativa la dependencia alemana del gas ruso, si bien esta se habría reducido en 2022 hasta el 35 % del total importado¹⁷. Por contra, España y Rumanía serían los países menos dependientes, cubriendo hasta un tercio de su demanda con las importaciones de gas natural de Argelia y de Kazajistán, respectivamente¹⁸.

Por otra parte, en las dos semanas inmediatamente posteriores a la invasión de Ucrania, los precios del petróleo, carbón y gas se incrementaron en un 40 %, un 130 % y un 180 %, según estudios del Banco Central Europeo¹⁹. La Unión Europea no tardó en adoptar una serie de medidas urgentes que revistieron la forma de sanciones, embargos, penalizaciones económicas o topes de precio, entre otras, y que, en lo que aquí interesa, se materializaron a modo de restricciones a la exportación y a la importación, concretamente, de petróleo crudo (desde diciembre de 2022), productos petrolíferos

¹² EUROSTAT. «Natural gas supply statistics». Abril 2023. Disponible en: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Natural_gas_supply_statistics (consulta: 14/11/2023).

¹³ BOEHM, Lasse y WILSON, Alex. «EU gas storage and LNG capacity as responses to the war in Ukraine», *European Parliamentary Research Service*. Abril 2022, p. 2.

¹⁴ OROPEZA FABIÁN, Filiberto. *La guerra Rusia-Ucrania, considerada a partir de la teoría geopolítica del Heartland de Mackinder*. Documento de Opinión IEEE 84/2023. Octubre 2023, p. 8. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2023/DIEEE084_2023_FILORO_Rusia.pdf (consultado: 24/11/2023).

¹⁵ VELASCO, Sergio. «The pipeline that could help Slovakia become less dependent on Russian gas with Polish help», *Warsaw Institute*. Julio 2022. Disponible en: <https://warsawinstitute.org/pipeline-help-slovakia-become-less-dependent-russian-gas-polish-help/> (consulta: 15/11/2023).

¹⁶ OECD. «Potential spatial impacts of the war in Ukraine: A case study from Italy», *OECD Local Economic and Employment Development Papers*. Julio 2022. Disponible en: <https://www.oecd.org/ukraine-hub/policy-responses/potential-spatial-impacts-of-the-war-in-ukraine-abridged-version-76c873fd/> (consulta: 15/11/2023).

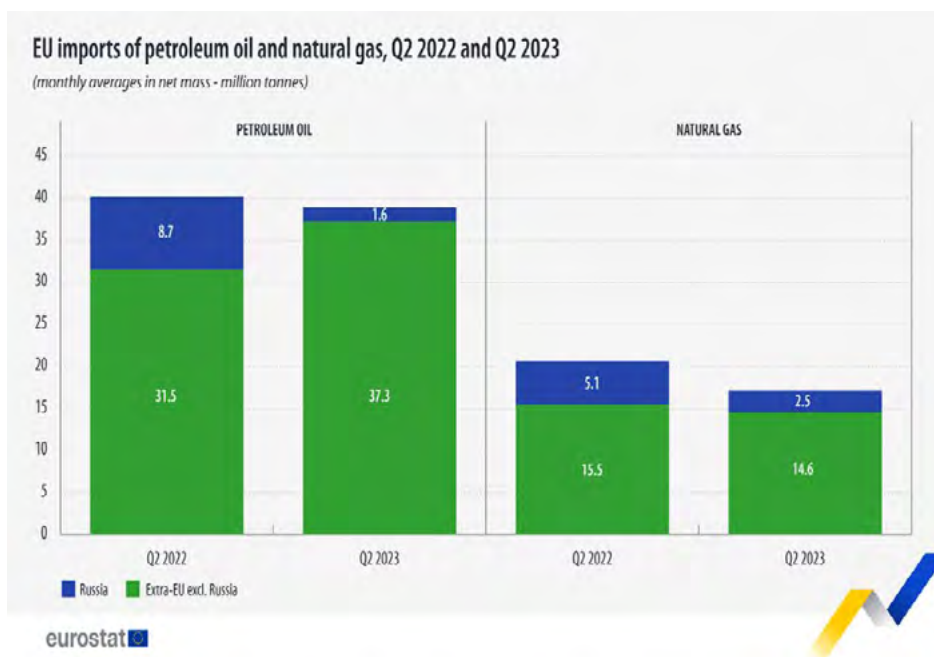
¹⁷ LAN, Ting, SHER, Galen y ZHOU, Jing. «The Economic Impacts on Germany of a Potential Russian Gas Shutdown», *International Monetary Fund*. WP/22/144. Julio 2022, p. 4.

¹⁸ TOMBE, Trevor. *Op. cit.*, p. 16.

¹⁹ ADOLFSEN, Jakob F., KUIK, Friderike, LIS, Eliza M. y SCHULER, Tobias. «The impact of the war in Ukraine on euro area energy markets», *European Central Bank Economic Bulletin*, Issue 4/2022. Junio 2022. Disponible en: https://www.ecb.europa.eu/pub/economic-bulletin/focus/2022/html/ecb.ebbox202204_01~68ef3c3dc6.en.html (consulta: 16/11/2023).

refinados (desde febrero de 2023), carbón y otros combustibles sólidos, con contadas salvedades²⁰, habiéndose previsto una excepción temporal para Bulgaria y Croacia, dada la inexistencia actual de alternativas de suministro²¹.

Evolución de las importaciones de petróleo y gas natural en la Unión Europea durante el segundo trimestre de 2022 y 2023



Fuente: Eurostat²²

Se calcula que las sanciones impuestas a Rusia suponen una pérdida diaria para el Kremlin de 160 millones de euros²³.

Ahora bien, pese al aparente descenso que se observa en el gráfico, parte de las importaciones de la Unión provienen ahora de países que, como India, procesan el

²⁰ BOEHM, Lasse y WILSON, Alex. «EU energy security and the war in Ukraine: From sprint to marathon», *European Parliamentary Research Service*. Febrero 2023, p. 3.

²¹ EUROPEAN COUNCIL, Council of the European Union. «EU sanctions against Russia explained». Octubre 2023. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/sanctions-against-russia-explained/#services> (consulta: 15/11/2023).

²² EUROSTAT. «EU imports of energy products continued to drop in Q2 2023». Septiembre 2023. Disponible en: [https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20230925-1#:~:text=As%20far%20as%20liquefied%20natural,%25\)%%20and%20Nigeria%20\(5.1%25](https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20230925-1#:~:text=As%20far%20as%20liquefied%20natural,%25)%%20and%20Nigeria%20(5.1%25) (consulta: 5/12/2023).

²³ SHAGINA, Maria. «Russia faces the slow burn of economic sanctions», *The International Institute for Strategic Studies*. Febrero 2023. Disponible en: <https://www.iiss.org/online-analysis/online-analysis/2023/02/russia-faces-the-slow-burn-of-economic-sanctions/> (consulta: 15/11/2023).

petróleo crudo que obtienen de Moscú antes de proceder a su venta en el mercado europeo, creando así una vía subrepticia con la que burlar las sanciones impuestas²⁴. Del mismo modo, la Federación Rusa obtiene diversos componentes procedentes del mercado comunitario a través de terceros países que los comercializan, como China, Turquía o Kazajistán²⁵. El acercamiento entre Rusia y China, con este último país pasando a ocupar parcialmente el hueco dejado por la Unión en cuanto al negocio de los combustibles fósiles²⁶, constituye un hecho a vigilar.

Asimismo, el compromiso entre la Federación de Rusia y Arabia Saudí (junto a Estados Unidos, los grandes exportadores de petróleo²⁷) en el marco de la alianza OPEP+, se traduce en forma de recortes voluntarios a la producción y al suministro de crudo. El pacto ha sido renovado recientemente y se espera se mantenga, como mínimo, hasta finales de año²⁸.

Un futuro incierto: perspectivas y propuestas

La Declaración de Versalles de marzo de 2022²⁹ recoge los principios que habrán de guiar la política de la Unión Europea; en líneas generales: reducir la dependencia energética de Rusia mediante la diversificación de sus fuentes de suministro, limitar el empleo de los combustibles fósiles, fomentar la energía renovable y el mercado del hidrógeno, y mejorar la interconexión europea mediante la inversión en infraestructuras de transporte y almacenamiento de gas y electricidad, a modo de planes de contingencia.

²⁴ EUROPEAN UNION EXTERNAL ACTION. «Financial Times - EU urged to crack down on imports of Indian fuels made with Russian oil», Mayo 2023. Disponible en: https://www.eeas.europa.eu/eeas/financial-times-eu-urged-crack-down-imports-indian-fuels-made-russian-oil_en (consulta: 16/11/2023).

²⁵ EUROPEAN PARLIAMENT. «Parliament wants tougher enforcement of EU sanctions against Russia», *Press Release*. Noviembre 2023. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20231106IPR09024/parliament-wants-tougher-enforcement-of-eu-sanctions-against-russia> (consulta: 15/11/2023).

²⁶ En este sentido, ver: VAKULENKO, Sergey. «Can China Compensate Russia's Losses on the European Gas Market?», *Carnegie Endowment For International Peace*. Junio 2023. Disponible en: <https://carnegieendowment.org/politika/89862> (consulta: 5/12/2023).

²⁷ OTTAWAY, David. «Saudi Arabia Chooses Putin over Biden on Ukraine to Keep Oil Prices High», *Wilson Center*. Marzo 2022. Disponible en: <https://www.wilsoncenter.org/article/saudi-arabia-chooses-putin-over-biden-ukraine-keep-oil-prices-high> (consulta: 16/11/2023).

²⁸ SHEPPARD, David, WILSON, Tom y McCORMICK, Myles. «Oil hits \$90 for first time in 2023 as Saudi Arabia and Russia extend cuts», *Financial Times*. Septiembre 2023. Disponible en: <https://www.ft.com/content/4d95aaaf-0186-4541-8926-525ec5ed5cdb> (consulta: 14/11/2023).

²⁹ *Informal meeting of the Heads of State or Government Versailles Declaration 10 and 11 March 2022*. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/54773/20220311-versailles-declaration-en.pdf>

En abril del mismo año, el Parlamento Europeo adoptó una resolución³⁰ en la que se contemplaba la posibilidad de crear reservas estratégicas comunes de energía, llegando a sugerir una unión de gas, basada en un mecanismo de compra a nivel comunitario de gas para todos sus Estados miembros. Las medidas orientadas a garantizar la seguridad y la eficiencia energéticas se han convertido en una constante en textos posteriores, como en el Reglamento (UE) 2022/2576 del Consejo de 19 de diciembre de 2022³¹.

Por otra parte, se ha considerado prioritario disminuir la dependencia concreta del gas ruso, un objetivo más que ambicioso dadas las dificultades en su obtención, transporte y almacenamiento. Precisamente por ello, y puesto que la demanda de gas es estacional y desciende significativamente durante los meses más cálidos, la regulación europea (véase, el Reglamento (UE) 2022/1032 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de junio de 2022), se dirige a reforzar la capacidad de almacenamiento de gas de los Estados miembros. De este modo, en 2022 se fijó un objetivo de llenado del 80 % de las instalaciones de almacenamiento subterráneo de gas, porcentaje que en 2023 y años sucesivos se eleva hasta el 90 %³².

En este sentido, el hecho de que el invierno pasado fuera más suave de lo habitual permitió a la Unión Europea alcanzar cómodamente el margen del 80 % de su capacidad, llegando incluso a superar el 90 % en gran parte de los Estados miembros a finales de año³³.

Como complemento de lo anterior, el Reglamento (UE) 2022/1369 del Consejo, de 5 de agosto de 2022³⁴, recogía en su artículo 3 el compromiso de los países miembros de reducir su consumo de gas entre el 1 de agosto de 2022 y el 31 de marzo de 2023 al menos un 15 %, sobre la base de su consumo medio en años anteriores. Si bien la disparidad de fuentes arroja en ocasiones datos contradictorios, las cifras manejadas por

³⁰ Resolución del Parlamento Europeo, de 7 de abril de 2022, sobre las conclusiones de la reunión del Consejo Europeo de los días 24 y 25 de marzo de 2022, en particular las últimas novedades en cuanto a la guerra en Ucrania, las sanciones de la Unión contra Rusia y la aplicación de estas (2022/2560(RSP)), *Diario Oficial de la Unión Europea* C 434/59.

³¹ Reglamento (UE) 2022/2576 del Consejo de 19 de diciembre de 2022 por el que se refuerza la solidaridad mediante una mejor coordinación de las compras de gas, referencias de precios fiables e intercambios de gas transfronterizos, *Diario Oficial de la Unión Europea* n.º 335, de 29 de diciembre de 2022.

³² REGLAMENTO (UE) 2022/1032 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 29 de junio de 2022 por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2017/1938 y (CE) n.º 715/2009 en relación con el almacenamiento de gas, *Diario Oficial de la Unión Europea* n.º 173, de 30 de junio de 2022.

³³ BOEHM, Lasse y WILSON, Alex. «EU energy security and the war in Ukraine: From sprint to marathon», *European Parliamentary Research Service*. Febrero 2023, p. 6.

³⁴ Reglamento (UE) 2022/1369 del Consejo de 5 de agosto de 2022 sobre medidas coordinadas para la reducción de la demanda de gas, *Diario Oficial de la Unión Europea*, n.º 206. 8 de agosto de 2022.

las instituciones comunitarias sugerirían que el consumo de gas natural en los Estados miembros se habría reducido en un 17,7 % durante el referido periodo³⁵.

Adicionalmente, se ha incidido en la posibilidad de recurrir al gas natural licuado, procedente de terceros países. Para ello, resulta imperativo desarrollar un entramado apropiado, teniendo en cuenta las disparidades entre los Estados miembros y sus respectivas capacidades de almacenamiento. Parece que Centroeuropa podría llegar a contar con una infraestructura operativa en menos de una década³⁶.

A este respecto, Estados Unidos se erige en el principal proveedor de gas natural licuado. De hecho, el 50 % de las importaciones de la Unión durante el primer semestre de 2022 provendrían de este país³⁷ e incluso se prevé un suministro adicional de cara al 2030³⁸.

No obstante, cabría argumentar que, a largo plazo, esta solución resultaría insuficiente para corregir las debilidades estructurales, constituyendo más bien un parche. Así, la irrupción de la Unión Europea en este mercado ha propiciado un aumento de los precios, con el coste del gas natural licuado duplicándose desde el inicio de la guerra hasta diciembre de 2022³⁹. A su vez, habría forzado la salida de terceros países, por ejemplo, Pakistán, ante la imposibilidad de competir con la demanda europea⁴⁰. De ahí que el retorno a combustibles fósiles como el carbón vuelva a contemplarse en algunas políticas nacionales⁴¹.

³⁵ EUROSTAT. «EU gas consumption decreased by 17.7%». Abril 2023. Disponible en:

<https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/DDN-20230419-1> (consulta: 15/11/2023).

³⁶ POLISH ECONOMIC INSTITUTE. «Poland leads the way in Europe by reducing its dependence on Russian gas». Junio 2023. Disponible en: <https://pie.net.pl/en/poland-leads-the-way-in-europe-by-reducing-its-dependence-on-russian-gas/> (consulta: 15/11/2023).

³⁷ CONSEJO EUROPEO. Consejo de la Unión Europea, «Infografía - Infraestructura de gas natural licuado en la UE». Diciembre 2022. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/infographics/lng-infrastructure-in-the-eu/> (consulta: 15/11/2023).

³⁸ EUROPEAN COMMISSION. «Joint Statement between the European Commission and the United States on European Energy Security». Marzo 2022. Disponible en:

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/statement_22_2041 (consulta: 16/11/2023).

³⁹ ZETTELMEYER, Jeromin, TAGLIAPIETRA, Simone, ZACHMANN, Georg y HEUSSAFF, Conall. «Beating The European Energy Crisis», *International Monetary Fund*. Diciembre 2022. Disponible en: <https://www.imf.org/en/Publications/fandd/issues/2022/12/beating-the-european-energy-crisis-Zettelmeyer#:~:text=The%20cost%20of%20LNG%20has.expensive%20coal%20and%20gas%20plants> (consulta: 16/11/2023).

⁴⁰ TANI, Shotaro y PARKIN, Benjamin. «Europe's appetite for LNG leaves developing nations starved of gas», *Financial Times*. Septiembre 2022. Disponible en: <https://www.ft.com/content/752b1285-3174-4cf1-83c0-b1151888bf4e> (consulta: 14/11/2023).

⁴¹ EYL-MAZZEGA, Marc-Antoine. «The Ukraine War and European Energy Dependence and Reconfiguration of Energy Relations», *European Institute of the Mediterranean*. Yearbook 2023. Disponible en: <https://www.iemed.org/publication/the-ukraine-war-and-european-energy-dependence-and-reconfiguration-of-energy-relations/> (consulta: 16/11/2023).

Además, el gas natural licuado tampoco está exento de inconvenientes, a saber: la volatilidad de su precio, dependiente, entre otros factores, de las condiciones meteorológicas en China, Europa o en la costa del golfo de los Estados Unidos, o el riesgo de pérdida parcial en su transporte debido a fugas⁴². La reapertura de la economía china, tras la crisis del COVID-19, también ha redundado en un incremento del coste, introduciendo aún más elementos de distorsión en un mercado ya de por sí tensionado⁴³.

Asimismo, diversos estudios⁴⁴ evidenciarían que el transporte del gas natural licuado, a bajas temperaturas durante largas distancias, podría generar un incremento de las emisiones de gases de efecto invernadero.

Por último, los condicionantes geográficos inciden decisivamente en las capacidades de importación, almacenaje y distribución de los Estados miembros, especialmente cuando el transporte se realiza por vía marítima⁴⁵. Así, España y Francia se encontrarían entre los países mejor posicionados⁴⁶, mientras que Alemania se hallaría en la situación más vulnerable, con Noruega desempeñando un papel crítico para su abastecimiento⁴⁷.

Entre las alternativas, además de la vuelta al carbón⁴⁸, ya mencionada, se ha contemplado el retorno a la energía nuclear, siempre polémica en clave nacional, y con Gobiernos como el belga⁴⁹ optando por posponer el desmantelamiento de sus centrales nucleares, mientras otros, como el francés, se decantan por la construcción de nuevos reactores⁵⁰. Incluso se ha planteado poner el énfasis en el mar del Norte, más tampoco

⁴² ANDERSON, Richard J. *Europe's Dependence on Russian Natural Gas: Perspectives and Recommendations for a Long-term Strategy*. George C. Marshall European Center for Security Studies. Septiembre 2008. Disponible en: https://ciaotest.cc.columbia.edu/wps/mc/0017001/f_0017001_14537.pdf (consulta: 16/11/2023).

⁴³ BOEHM, Lasse y WILSON, Alex. «EU energy security and the war in Ukraine: From sprint to marathon», *European Parliamentary Research Service*. Febrero 2023, p. 5

⁴⁴ BOEHM, Lasse y WILSON, Alex. «EU gas storage and LNG capacity as responses to the war in Ukraine», *European Parliamentary Research Service*. Abril 2022, p. 4.

⁴⁵ *Ibíd.*, pp. 11 y 12.

⁴⁶ YAFIMAVA, Katja. *'Finding a home' for global LNG in Europe: understanding the complexity of access rules for EU import terminals*. The Oxford Institute for Energy Studies. Enero 2020, p. 5.

⁴⁷ WOLFF, Guntram y GRITZ, Alexandra. *Gas and energy security in Germany and central and Eastern Europe*.

German Council on Foreign Relations, noviembre 2023. Disponible en: <https://dgap.org/en/research/publications/gas-and-energy-security-germany-and-central-and-eastern-europe-0> (consulta: 22/11/2023).

⁴⁸ BENTON, Tim G., FROGGATT, Antony, WELLESLEY, Laura *et al.* *Op. cit.*, p. 18.

⁴⁹ INTERNATIONAL ATOMIC ENERGY AGENCY. *Country Nuclear Power Profiles: Belgium*, 2022 Edition. Disponible en: <https://cnpp.iaea.org/countryprofiles/Belgium/Belgium.htm> (consulta: 16/11/2023).

⁵⁰ MOUTERDE, Perrine y PÉCOUT, Adrien. «French Parliament passes law to accelerate construction of new nuclear reactors», *Le Monde*. Mayo 2023. Disponible en: https://www.lemonde.fr/en/economy/article/2023/05/17/french-government-passes-bill-to-accelerate-the-construction-of-new-nuclear-reactors_6026936_19.html (consulta: 16/11/2023).

parece una solución viable a corto plazo, debido al tiempo que habrá de transcurrir hasta permitir una explotación óptima de sus recursos⁵¹.

Según se ha expuesto, Estados Unidos podría convertirse en el socio preferente para la importación de gas natural licuado, mientras que Noruega abastecería el mercado del gas natural. Sin embargo, la capacidad de exportación de ambos países es limitada y no bastaría para compensar el vacío generado por la pérdida del gas ruso⁵².

Por lo demás, la Unión Europea apuesta decididamente por la energía renovable... Sin embargo, la inversión en este campo seguiría siendo insuficiente como para constituir una solución realista a corto plazo⁵³. Además, su elevado coste, en un contexto postpandemia e inflacionario, con los tipos de interés disparados y la deuda pública en aumento⁵⁴, amén de la inestabilidad geopolítica actual, dificultan su incentivo.

Breve referencia al continente africano: visión y oportunidad⁵⁵

Para comenzar, es preciso señalar que España, debido a su ubicación geográfica y a su menor dependencia energética de Rusia en comparación con la media europea⁵⁶, se sitúa en una posición privilegiada para convertirse en un referente estratégico.

A nivel de infraestructura, destacan el gasoducto Medgaz, que opera directamente entre España y Argelia, y el gasoducto Magreb-Europa, que conectaba ambos países vía Marruecos⁵⁷. Este último cesó sus operaciones el 1 de noviembre de 2021, pues las

⁵¹ BOEHM, Lasse y WILSON, Alex. «EU gas storage and LNG capacity as responses to the war in Ukraine», *European Parliamentary Research Service*. Abril 2022, p. 6.

⁵² LOUAH ROUHHOU, Youssef. *La seguridad energética europea en el contexto de la guerra en Ucrania*. Documento de Opinión IEEEE 77/2022. Septiembre 2022. Disponible en: https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2022/DIEEEE077_2022_YOULOU_Seguridad.pdf (consulta: 16/11/2023).

⁵³ BENTON, Tim G., FROGGATT, Antony, WELLESLEY, Laura *et al.* *Op. cit.*, p. 14.

⁵⁴ EUROPEAN CENTRAL BANK. *Monetary policy tightening and the green transition. Speech by Isabel Schnabel, Member of the Executive Board of the ECB, at the International Symposium on Central Bank Independence, Sveriges Riksbank, Stockholm*. Enero 2023. Disponible en: <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2023/html/ecb.sp230110~21c89bef1b.en.html> (consulta: 20/11/2023).

⁵⁵ Respecto a las alternativas que ofrecen otras regiones, como Iberoamérica, ver: AHEDO CORDÓN, Pablo. *¿Puede Iberoamérica convertirse en una alternativa energética a Rusia? Los casos de Méjico, Venezuela, Argentina o Brasil*. Documento de Análisis IEEEE72/2023. Octubre 2023. Disponible en: https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2023/DIEEEA72_2023_PABAHE_Iberoamerica.pdf

⁵⁶ ESCRIBANO, Gonzalo. «Ten ways Spain can contribute to increase European energy autonomy from Russia», *Real Instituto Elcano*. Abril 2022. Disponible en: <https://www.realinstitutoelcano.org/en/analyses/ten-ways-spain-can-contribute-to-increase-european-energy-autonomy-from-russia/> (consulta: 20/11/2023).

⁵⁷ FUENTE COBO, Ignacio. *Geopolítica de la energía en el Magreb. Auge y declive de dos potencias energéticas. Los casos de Argelia y Libia*. Documento de Análisis IEEEE 20/2022. Marzo 2022. Disponible en: https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2022/DIEEEA20_2022_IGNFUE_Energia.pdf (consulta: 20/11/2023).

tensiones políticas entre Marruecos y Argelia en torno al Sáhara Occidental frustraron la renovación del contrato⁵⁸.

En marzo de 2022, el sorprendente viraje del Ejecutivo español, respaldando la postura marroquí sobre el Sáhara Occidental propició que Argelia, pese a no rescindir formalmente el acuerdo de suministro, disminuyera sus exportaciones de gas a España⁵⁹, para preocupación de Europa.

Por otra parte, la posición francesa se ha caracterizado por la reticencia a permitir el transporte del gas a través de su territorio, o tan siquiera a incrementar el volumen actualmente suministrado, en buena medida debido a la influencia del poderoso *lobby* de la industria nuclear⁶⁰. De prosperar, la iniciativa del gasoducto Mid-Cat, que lleva años sobre la mesa, podría ser determinante para la seguridad energética de la Unión, reforzando la interconexión de la península ibérica con el resto de Europa a través de los Pirineos franceses ⁶¹.

⁵⁸ ESCRIBANO, Gonzalo. «Ten ways Spain can contribute to increase European energy autonomy from Russia», *op. cit.*

⁵⁹ ROSENTHAL, Jonas. «In Reverse: Natural Gas and Politics in the Maghreb and Europe», *Foreign Policy Research Institute*. Junio 2023. Disponible en: <https://www.fpri.org/article/2023/06/in-reverse-natural-gas-and-politics-in-the-maghreb-and-europe/> (consulta: 20/11/2023).

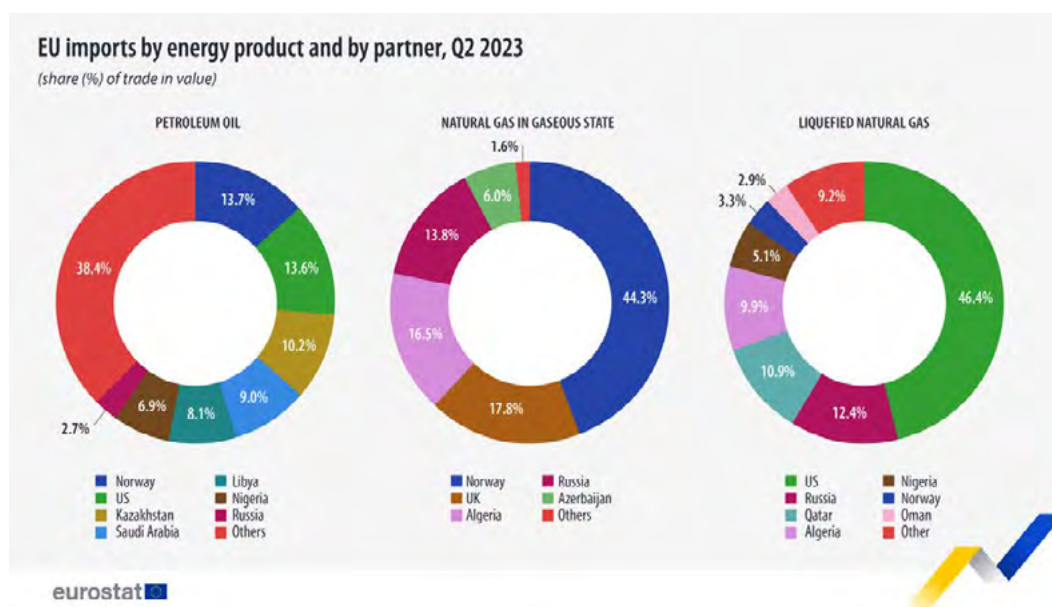
⁶⁰ GHILÈS, Francis. «War in Ukraine and the gas crisis force a rethink of EU foreign policy», *CIDOB Barcelona Centre for International Affairs*. Marzo 2022. Disponible en:

https://www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/notes_internacionals_cidob/268/war_in_ukraine_and_the_gas_crisis_force_a_rethink_of_eu_foreign_policy (consulta: 20/11/2023).

⁶¹ ABIO VILLEGAS, Guillermo. «Una interdependencia conflictiva: la relación Gazprom – Europa», *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos* n.º 19. Año: 2022, p. 245. Disponible en:

https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/Revista_Digital/RevistaEEE_Num_19_Art_9.pdf (consulta: 20/11/2023).

Visión general de las importaciones de energía en la Unión Europea (segundo trimestre de 2023)



Fuente: Eurostat⁶²

Además, los gasoductos transmediterráneos que conectan Argelia e Italia, y Greenstream, entre Libia y esta última, también constituyen una opción para tener en cuenta, si bien precisan de una inversión considerable⁶³. Asimismo, existen multitud de proyectos, que por cuestiones de extensión exceden el objeto del presente trabajo, orientados a enlazar el continente africano con Europa, por ejemplo, el gasoducto transahariano que transportaría gas desde Nigeria hasta Argelia y, eventualmente, a la Unión Europea⁶⁴.

En cómputo global, se estima que los recursos disponibles en el continente africano bastarían para suplir la demanda energética de la Unión, con un margen de explotación

⁶² EUROSTAT. «EU imports of energy products continued to drop in Q2 2023». Septiembre 2023. Disponible en: [https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20230925-1#:~:text=As%20far%20as%20liquefied%20natural,%25\)%20and%20Nigeria%20\(5.1%25](https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20230925-1#:~:text=As%20far%20as%20liquefied%20natural,%25)%20and%20Nigeria%20(5.1%25)

⁶³ FUENTE COBO, Ignacio. *Op. cit.*

⁶⁴ INTERNATIONAL TRADE ADMINISTRATION. «Algeria Trans Saharan Gas Pipeline». Septiembre 2022. Disponible en: <https://www.trade.gov/market-intelligence/algeria-trans-saharan-gas-pipeline> (consulta: 21/11/2023).

del gas que oscilaría entre un mínimo de 50 billones de metros cúbicos y un máximo de 190 billones de metros cúbicos⁶⁵.

A continuación, se enumeran los diez países africanos con mayores reservas de gas⁶⁶:

1. Nigeria
2. Argelia
3. Senegal
4. Mozambique
5. Egipto
6. Tanzania
7. Libia
8. Angola
9. La República Democrática del Congo
10. Guinea Ecuatorial

Por consiguiente, es posible concluir que el continente africano cuenta con capacidad suficiente para subvenir a las necesidades europeas... Sin embargo, las tensiones económicas, políticas y sociales, la necesaria inversión de capital y la controversia en torno al respeto de los derechos humanos, amén de la escalada de conflictos armados, la amenaza terrorista o incluso la piratería⁶⁷ ponen en riesgo la viabilidad de las cadenas de suministro y de sus rutas comerciales; consideraciones que, por otra parte, serían extrapolables a otras regiones del mundo, como el golfo Pérsico, cuyo estudio resulta inabarcable en el presente análisis.

⁶⁵ MISHRA, Abhishek. «Africa: A possible solution for Europe's energy troubles», *Observer Research Foundation*. Mayo 2022. Disponible en: <https://www.orfonline.org/expert-speak/africa-a-possible-solution-for-europes-energy-troubles/> (consulta: 21/11/2023).

⁶⁶ GOOSEN, Matthew. «Top 10 African Countries Sitting on the Most Natural Gas», *Energy Capital & Power*. Julio 2021. Disponible en: <https://energycapitalpower.com/top-ten-african-countries-sitting-on-the-most-natural-gas/> (consulta: 21/11/2023).

⁶⁷ TOMBE, Trevor. *Op. cit.*, p. 9.

Por lo demás, el interés que también demuestran en África países como China, Rusia o Turquía le confiere una mayor capacidad de elección de socios comerciales, en detrimento de la Unión Europea⁶⁸.

Sector agrícola

Ucrania es un referente mundial en cuanto a la exportación de cereales. En 2021, más de la mitad de las importaciones de maíz de la Unión Europea provenían de este país⁶⁹. Rusia y Ucrania, conjuntamente, son responsables de aproximadamente un tercio de la exportación global de trigo, un 19 % de las exportaciones de maíz y un 78 % en el caso del aceite de girasol⁷⁰. Tan solo Ucrania satisface un 18 % de la demanda mundial de cebada⁷¹.

Sus exportaciones son críticas para los países del Norte de África y del África Subsahariana, así como para Oriente Medio y el Sudeste Asiático⁷², donde la repercusión del conflicto está teniendo un efecto devastador. Es preciso señalar que entre 2016 y 2021, las exportaciones ucranianas cubrieron el 90 % de la demanda de trigo en Asia y África⁷³.

En marzo de 2022, Kiev tomó la decisión de suspender las exportaciones de ciertos productos alimenticios (avena, centeno o cebada) con el fin de asegurar el suministro nacional⁷⁴.

⁶⁸ FUENTE COBO, Ignacio. *Hacia una nueva visión de la cooperación europea con África*. Documento de Análisis IEÉE 76/2023. Noviembre 2023, p. 20. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2023/DIEEEA76_2023_IGNFUE_Africa.pdf (consulta: 24/11/2023).

⁶⁹ LAANINEN, Tarja. *Russia's war on Ukraine: EU food policy implications*. European Parliamentary Research Service. Abril 2022. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2022/729368/EPRS_ATA\(2022\)729368_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2022/729368/EPRS_ATA(2022)729368_EN.pdf) (consulta: 21/11/2023).

⁷⁰ HANSON, Craig, et al. «The Ukraine Crisis Threatens a Sustainable Food Future», *World Resources Institute*.

Abril 2022. Disponible en: <https://www.wri.org/insights/ukraine-food-security-climate-change> (consulta: 21/11/2023).

⁷¹ CONSEJO EUROPEO, Consejo de la Unión Europea. *Infografía - Cómo la invasión rusa de Ucrania ha agravado la crisis alimentaria mundial*. Octubre 2023. Disponible en: [https://www.consilium.europa.eu/es/infographics/how-the-russian-invasion-of-ukraine-has-further-aggravated-the-global-food-crisis/#:~:text=Ucrania%3A%20el%20granero%20de%20Europa&text=En%202021%2C%20Ucrania%20exportó%20cereales,11%20500%20millones%20de%20euros\).&text=El%2065%20%25%20del%20trigo%20exportado,legó%20a%20pa%C3%ADses%20en%20desarrollo](https://www.consilium.europa.eu/es/infographics/how-the-russian-invasion-of-ukraine-has-further-aggravated-the-global-food-crisis/#:~:text=Ucrania%3A%20el%20granero%20de%20Europa&text=En%202021%2C%20Ucrania%20exportó%20cereales,11%20500%20millones%20de%20euros).&text=El%2065%20%25%20del%20trigo%20exportado,legó%20a%20pa%C3%ADses%20en%20desarrollo) (consulta: 21/11/2023).

⁷² BENTON, Tim G., FROGGATT, Antony, WELLESLEY, Laura et al. *Op. cit.*, p. 9.

⁷³ EUROPEAN COUNCIL, Council of the European Union. *Food security and affordability*. Octubre 2023. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/food-security-and-affordability/> (consulta: 21/11/2023).

⁷⁴ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA. *Ucrania suspende las exportaciones de algunos productos alimenticios*. Marzo 2022. Disponible en: <https://www.fao.org/qIEWS/food-prices/food->

Por otra parte, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) alertó en marzo de 2022 de un incremento del 60 % en el precio de los alimentos comparado con el mismo periodo del año 2020⁷⁵. En marzo de 2023, los precios habrían aumentado nuevamente en un 19 % por comparativa con el año anterior⁷⁶; todo ello en un mercado ya debilitado por los efectos del COVID-19 y por la amenaza inexorable del cambio climático.

Además, cabe destacar que, antes del estallido de la guerra, aproximadamente el 90 % de las exportaciones agrícolas desde Ucrania se realizaban por vía marítima⁷⁷, por lo que las consecuencias del bloqueo ruso del mar Negro fueron particularmente dramáticas para este sector. En mayo de 2022 los corredores de solidaridad establecidos entre la Unión Europea y Ucrania posibilitaron que este último país pudiese exportar cereales y demás productos agrícolas, e importar aquello que precisara (incluida ayuda humanitaria)⁷⁸.

La Iniciativa sobre la Exportación de Cereales por el Mar Negro en julio de 2022 constituye uno de los escasos compromisos alcanzados hasta ahora en el marco del conflicto entre Rusia y Ucrania por intermediación de las Naciones Unidas y de la República de Turquía, y permitió reanudar el tráfico en los puertos ucranianos⁷⁹. Sin embargo, en julio de este mismo año la Federación Rusa abandonó el acuerdo⁸⁰.

Por su parte, el transporte terrestre también se ha visto afectado, debido a los bloqueos y a la destrucción de infraestructuras y vías de comunicación⁸¹. Por no hablar de que el

[policies/detail/es/c/1477134/#:~:text=El%20de%20marzo%20de.%2C%20carne%2C%20azúcar%20y%20sal](#)
(consulta: 21/11/2023).

⁷⁵ EUROPEAN COUNCIL, Council of the European Union. «Food security and affordability», *op. cit.* No obstante, las estimaciones varían según la fuente.

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ CONSEJO EUROPEO, Consejo de la Unión Europea. *Infografía - Cómo la invasión rusa de Ucrania ha agravado la crisis alimentaria mundial*, *op. cit.*

⁷⁸ CONSEJO EUROPEO, Consejo de la Unión Europea. *Solidaridad de la UE con Ucrania*. Noviembre 2023.

Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-response-ukraine-invasion/eu-solidarity-ukraine/#:~:text=Junto%20con%20Ucrania%20y%20la,Ucrania%20en%20mayo%20de%202022> (consulta: 22/11/2023).

⁷⁹ CONSEJO EUROPEO, Consejo de la Unión Europea. *Infografía - Exportaciones ucranianas de cereales*. Octubre 2023. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/infographics/ukrainian-grain-exports-explained/> (consulta: 22/11/2023).

⁸⁰ CONSEJO EUROPEO, Consejo de la Unión Europea. *Iniciativa sobre la Exportación de Cereales por el Mar Negro: Declaración del Alto Representante, en nombre de la Unión Europea, sobre la decisión de Rusia de poner fin a la Iniciativa*. Julio 2023. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2023/07/17/black-sea-grain-initiative-statement-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-european-union-on-russia-s-termination-of-the-black-sea-grain-initiative/#:~:text=marzo%20de%202022,-La%20Iniciativa%20sobre%20la%20Exportación%20de%20Cereales%20por%20el%20Mar.por%20el%20Programa%20Mundial%20de> (consulta: 22/11/2023).

⁸¹ BENTON, Tim G., FROGGATT, Antony, WELLESLEY, Laura *et al.* *Op. cit.*, p. 19.

coste del porte se ha incrementado como consecuencia del aumento del precio de los combustibles fósiles.

Al mismo tiempo, los bombardeos degradan el terreno y la superficie se torna yerma⁸². Diversas estimaciones sugieren la pérdida de en torno a un 20 y un 30 % de las cosechas durante el periodo 2022-2023, debido a la guerra y el consiguiente éxodo de trabajadores agrícolas dispuestos a sembrar y cultivar la tierra⁸³.

Ahora bien, a pesar de lo expuesto, la Unión Europea presentó en el año 2022 un rendimiento positivo en el marco del comercio agroalimentario⁸⁴. Ello se debe a que, a diferencia de lo que sucede con la demanda energética, en este ámbito, la Unión cuenta con plenitud de recursos para subvenir a las necesidades de su población. Por tanto, resulta posible afirmar que los Estados miembros no se enfrentan a un problema inminente de seguridad alimentaria, aunque se ha destacado la conveniencia de establecer reservas estratégicas de cereales y grano⁸⁵. La problemática europea sería una cuestión de asequibilidad más que de disponibilidad dado el contexto inflacionario actual⁸⁶.

Para finalizar, cabe señalar que Rusia se convertía en 2021 en el principal exportador de fertilizantes a nivel mundial⁸⁷ (el primero en cuanto a fertilizantes nitrogenados, y el tercero respecto a fertilizantes fosfatados⁸⁸). Según datos del Fondo Monetario Internacional, el precio de los fertilizantes se habría prácticamente quintuplicado entre

⁸² EUROPEAN COUNCIL, Council of the European Union. *Food security and affordability*, op. cit.

⁸³ FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. *The importance of Ukraine and the Russian Federation for global agricultural markets and the risks associated with the current conflict*. Executive Summary. Marzo 2022. Disponible en: <https://www.fao.org/3/cb9236en/cb9236en.pdf> (consulta: 22/11/2023).

⁸⁴ EUROPEAN COMMISSION. *Good performance of EU agri-food trade in 2022 despite challenges*. Abril 2023. Disponible en: https://agriculture.ec.europa.eu/news/good-performance-eu-agri-food-trade-2022-despite-challenges-2023-04-13_en (consulta: 22/11/2023).

⁸⁵ BENTON, Tim G., FROGGATT, Antony, WELLESLEY, Laura et al. *Op. cit.*, p. 39.

⁸⁶ ALBALADEJO ROMÁN, Antonio. «Food security in 2023: EU response to an evolving crisis», *European Parliamentary Research Service*. Marzo 2023. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2023/739375/EPRS_ATA\(2023\)739375_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2023/739375/EPRS_ATA(2023)739375_EN.pdf) (consulta: 23/11/2023).

⁸⁷ THE OBSERVATORY OF ECONOMIC COMPLEXITY. «Fertilizers in Russia». 2021. Disponible en: <https://oec.world/en/profile/bilateral-product/fertilizers/reporter/rus> (consulta: 23/11/2023).

⁸⁸ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA. *Repercusiones del conflicto entre Ucrania y la Federación de Rusia en la seguridad alimentaria mundial y asuntos conexos en relación con el mandato de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)*. Abril 2022. Disponible en: https://www.fao.org/fileadmin/user_upload/bodies/CL_169/NI734_3/NI734_CL169_3_es.pdf (consulta: 23/11/2023).

enero de 2020 y abril de 2022⁸⁹, en buena medida como consecuencia de la decisión rusa de restringir sus exportaciones⁹⁰.

La Unión Europea ha considerado primordial diversificar sus fuentes de abastecimiento a este respecto⁹¹ potenciando además el uso de fertilizantes orgánicos, en línea con una explotación sostenible y una práctica agrícola responsable que contribuya a la preservación del suelo⁹².

Sector tecnológico

En 2020 comenzaba la escasez global de semiconductores. Las previsiones más optimistas⁹³ vaticinaban el 2022 como el año de inicio de remisión de esta crisis; no obstante, la emergencia del conflicto parece haber dado al traste con dichas conjeturas...

En primer lugar, porque Ucrania es uno de los mayores productores de gas neón, esencial para los láseres empleados en la fabricación de los chips. Se estima que sus exportaciones de este gas cubrieron el 70 % de la demanda mundial en 2021⁹⁴. Y en segundo, porque, el mismo año, un tercio de las importaciones comunitarias de paladio,

⁸⁹ INTERNATIONAL MONETARY FUND. *G-20 Background Note on the Macroeconomic Impact of Food and Energy Insecurity*. 2023, p. 4. Disponible en: <https://www.imf.org/external/np/q20/pdf/2023/032823.pdf> (consulta: 23/11/2023).

⁹⁰ GLAUBER, Joseph y LABORDE, David. «How sanctions on Russia and Belarus are impacting exports of agricultural products and fertilizer», *International Food Policy Research Institute*. Noviembre 2022. Disponible en: <https://www.ifpri.org/blog/how-sanctions-russia-and-belarus-are-impacting-exports-agricultural-products-and-fertilizer> (consulta: 23/11/2023).

⁹¹ EUROPEAN COMMISSION. *Ensuring availability and affordability of fertilisers*. Noviembre 2022. Disponible en: https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/agri-food-supply-chain/ensuring-availability-and-affordability-fertilisers_en (consulta: 23/11/2023).

⁹² CIRCULAR BIO-BASED EUROPE. «Environmentally friendly fertilisers to cut Europe's dependency on imported fossil resources». Noviembre 2022. Disponible en: <https://www.cbe.europa.eu/news/environmentally-friendly-fertilisers-cut-europes-dependency-imported-fossil-resources> (consulta: 23/11/2023).

⁹³ MORENO, Miguel Ángel. «La crisis de semiconductores no remitirá hasta la segunda mitad de 2022 y el sector automovilístico no se recuperará hasta 2023», *Business Insider*. Febrero 2022. Disponible en: <https://www.businessinsider.es/crisis-chips-no-remitira-segunda-mitad-2022-1007861#:~:text=La%20crisis%20de%20semiconductores%20no,se%20recuperará%20hasta%202023> (consulta: 24/11/2023).

⁹⁴ ATHANASIA, Gabrielle y ARCURI, Gregory. «Russia's Invasion of Ukraine Impacts Gas Markets Critical to Chip Production», *Center for Strategic & International Studies*. Marzo 2022. Disponible en: <https://www.csis.org/blogs/perspectives-innovation/russias-invasion-ukraine-impacts-gas-markets-critical-chip-production#:~:text=Ukraine%20is%20the%20world%27s%20largest,production%20used%20by%20U.S.%20industry> (consulta: 24/11/2023).

igualmente necesario en su producción, provinieron de Rusia⁹⁵. Ambos países serían responsables conjuntamente de hasta un 48 % del comercio global de este metal⁹⁶.

El acopio por parte de las empresas involucradas en el proceso de dichos materiales críticos ha permitido reducir el impacto de la guerra a corto plazo. Sin embargo, a medida que las reservas se agotan, los expertos alertan de posibles retrasos en la producción o de una interrupción del suministro⁹⁷. También se prevé un aumento del coste, consecuencia, no solo de la escasez, sino de las compras masivas por miedo al desabastecimiento⁹⁸.

Por otra parte, los microchips también son necesarios en la fabricación de turbinas de viento o de placas fotovoltaicas⁹⁹, lo que compromete directamente el avance de la energía renovable.

En consonancia con la pretensión de transformación digital europea¹⁰⁰, la conocida como Ley Europea de Chips, aprobada por el Reglamento (UE) 2023/1781 del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de septiembre de 2023¹⁰¹ persigue, en líneas generales, el establecimiento de un ecosistema europeo de semiconductores, que abarcaría desde la producción hasta la investigación, diseño e integración de los chips, sobre la base de las capacidades conjuntas de los Estados miembros. De esta forma, la Unión espera alcanzar una cuota del mercado de los semiconductores que represente aproximadamente el 20 % del total mundial para el año 2030¹⁰².

⁹⁵ EUROPEAN COMMISSION. *Palladium: Impact assessment for supply security*. 2023. Disponible en: <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC133117#:~:text=The%20global%20supply%20chains%20f,share%20in%20global%20export%20value> (consulta: 24/11/2023).

⁹⁶ WHITE, Olivia y BUEHLER, Kevin. «War in Ukraine: Twelve disruptions changing the world», *Indian Strategic Studies*. Marzo 2023. Disponible en: <https://www.strategicstudyindia.com/2023/03/war-in-ukraine-twelve-disruptions.html> (consulta: 24/11/2023).

⁹⁷ PARK, Lincoln y JONES, Scott. «Russia-Ukraine war: Impact on the semiconductor industry», *KPMG*. 2022. Disponible en: <https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/ua/pdf/2022/05/impact-on-semiconductor-industry.pdf>

⁹⁸ *Ibíd.*

⁹⁹ BENTON, Tim G., FROGGATT, Antony, WELLESLEY, Laura *et al.* *Op. cit.*, p. 22.

¹⁰⁰ JIMÉNEZ, Marimar. «La escasez de chips seguirá golpeando a diferentes industrias hasta bien entrado 2022», *Cinco Días*. Marzo 2021. Disponible en: https://cincodias.elpais.com/cincodias/2021/03/28/companias/1616933296_084339.html (consultado: 24/11/2023).

¹⁰¹ REGLAMENTO (UE) 2023/1781 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 13 de septiembre de 2023 por el que se establece un marco de medidas para reforzar el ecosistema europeo de semiconductores y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2021/694 (Reglamento de chips), *Diario Oficial de la Unión Europea*, n.º 229 de 18 de septiembre de 2023.

¹⁰² EUROPEAN COMMISSION. «Digital sovereignty: European Chips Act enters into force today». Septiembre 2023. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_4518 (consulta: 24/11/2023).

Por último, cabe señalar que Rusia satisface en torno a un 5 % de la demanda global de aluminio y representa un 11 % de la producción mundial de níquel¹⁰³. Es, a su vez, uno de los mayores exportadores de hierro¹⁰⁴ y de titanio¹⁰⁵, de capital importancia para la industria aeroespacial, y productor de acero, cobre y platino¹⁰⁶. Prácticamente todos los sectores se verán afectados por el conflicto: marítimo, aviación, transporte, defensa, sanitario, automovilístico, digital o farmacéutico, entre otros¹⁰⁷.

Conclusión

La guerra de Ucrania ha evidenciado un exceso de confianza por parte de la Unión Europea, del que ha venido pecando en los últimos tiempos. En un mundo globalizado, la creencia de que la interdependencia entre Estados es factor suficiente para garantizar la estabilidad geopolítica se ha probado una premisa errónea.

La dependencia energética de Rusia, así como su predisposición a emplear todos los recursos a su alcance con fines coercitivos, sirviéndose desde los combustibles fósiles hasta alimentos básicos como el trigo, pasando por los semiconductores, ha obligado a la Unión Europea a buscar soluciones contrarreloj para asegurar el bienestar de su población, a la par que ha condicionado la firmeza de su respuesta ante el conflicto.

Europa se enfrenta a la necesidad de reinventarse. La diversificación de las fuentes de suministro, reduciendo la dependencia de un único país, resulta imperativa. Sin embargo, la autonomía estratégica que ahora persigue en diversos sectores dista mucho de ser una realidad, menos aún a corto plazo.

La necesidad de gas seguirá siendo la tónica prevalente en los próximos años, en tanto no se avance en el desarrollo de alternativas como las energías renovables.

¹⁰³ ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. «The supply of critical raw materials endangered by Russia's war on Ukraine». Agosto 2022. Disponible en: <https://www.oecd.org/ukraine-hub/policy-responses/the-supply-of-critical-raw-materials-endangered-by-russia-s-war-on-ukraine-e01ac7be/> (consulta: 24/11/2023).

¹⁰⁴ THE OBSERVATORY OF ECONOMIC COMPLEXITY. «Iron Ore in Russia». 2021. Disponible en: <https://oec.world/en/profile/bilateral-product/iron-ore/reporter/rus> (consulta: 24/11/2023).

¹⁰⁵ THE OBSERVATORY OF ECONOMIC COMPLEXITY. «Titanium in Russia». 2021. Disponible en: <https://oec.world/en/profile/bilateral-product/titanium/reporter/rus?redirect=true> (consulta: 24/11/2023).

¹⁰⁶ WHITE, Olivia y BUEHLER, Kevin. *Op. cit.*

¹⁰⁷ SNEGOVAYA, María, DOLBAIA, Tina y BERGMANN, Max. «Russia Sanctions at One Year», *Center for Strategic & International Studies*. Febrero 2023. Disponible en: <https://www.csis.org/analysis/russia-sanctions-one-year> (consulta: 24/11/2023).

Pese a los intentos de los Gobiernos nacionales, los efectos de la disputa se hacen sentir en los hogares europeos, pues el coste de cocinar, usar la calefacción o llenar el depósito repercute visiblemente en sus economías domésticas. El miedo al desabastecimiento y a las compras masivas de determinados productos constituyen un motivo de preocupación.

Por otra parte, países en vías de desarrollo se han visto indirectamente afectados por la emergencia de una guerra a miles de kilómetros de sus fronteras, siendo relegados, cuando no expulsados, del mercado de energía que hasta entonces les abastecía, en parte por la irrupción de nuevos actores demandantes.

La Unión se enfrenta a una disyuntiva a la hora de determinar la estrategia a adoptar, pues no siempre las soluciones a corto plazo resultan compatibles con aquellas a futuro. Los principios que inspiran la política comunitaria deberían orientar, también, la atención hacia las necesidades más acuciantes. Así, es necesario abordar las demandas del sector agrícola desde una perspectiva climáticamente responsable, y la localización de nuevas fuentes de suministro con el fin de reducir la dependencia energética, debería ir de la mano con la inversión en energías renovables.

Por lo demás, el conflicto vuelve a poner sobre la mesa el interrogante que tantas veces preside las decisiones europeas: ¿optarán los Estados miembros por abordar el problema en clave nacional o serán capaces de actuar como un bloque en el ámbito supranacional? La respuesta, en definitiva, dependerá del concepto de «producción doméstica», y de si este último adjetivo ha de entenderse referido a cada país miembro o a la Unión en su conjunto.

Se ha planteado, por ejemplo, la posibilidad de distribuir la cadena de fabricación de chips entre los distintos Estados, cada uno especializado en un solo componente, de tal forma que únicamente pueda lograrse el resultado final mediante la combinación armónica de sus elementos, en el ámbito comunitario. Está por ver si esta iniciativa prosperará, así como la pretendida «unión del gas», que desafía el alcance de la integración europea y el habitual recelo ante cualquier cesión de competencias.

En un mundo en el que cada vez más voces claman por una vuelta al proteccionismo como reacción frente a aquellos efectos menos deseados de la globalización, ¿avanzará la integración europea? ¿Serán la autosuficiencia y la autonomía estratégica poco más

que un espejismo? ¿Y si aspiráramos a ser universales y nos hemos quedado en globalizados?

*Ana Gómez Adeva**

Registradora de la Propiedad, Mercantil y Bienes Muebles
Grado en Derecho y Relaciones Internacionales

[@AnaGAdeva](#)

10/2024

29 de enero de 2024

*Zacarías Hernández Calvo ****El derecho como arma estratégica:
reflexiones sobre el conflicto entre
Israel y Hamás****El derecho como arma estratégica: reflexiones sobre el conflicto
entre Israel y Hamás****Resumen:**

El pasado 7 de octubre Hamás llevó a cabo un ataque sorpresa contra Israel. Como resultado, Israel ha declarado formalmente el estado de guerra y ha lanzado la Operación Espadas de Hierro. Desde entonces, somos testigos de acusaciones mutuas de violaciones del derecho internacional humanitario (DIH), del derecho internacional de los derechos humanos (DIDH) o de crímenes contra la humanidad, en una dialéctica estratégica en la que los argumentos legales ocupan una posición destacada. En este artículo se estudia la relación entre estrategia y derecho a la luz del conflicto.

Palabras clave:

Israel, Hamás, derecho internacional humanitario, estrategia, *lawfare*.

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

Law as a strategic weapon: reflections on the Israel-Hamas conflict

Abstract:

On the 7th of October, Hamas carried out a surprise attack against Israel. In response, Israel formally declared a state of war and launched Operation Iron Swords. Since then, we have witnessed mutual accusations of violations of international humanitarian law (IHL), international human rights law (IHRL), or crimes against humanity. This is a strategic dialectic in which legal arguments play a prominent role. This article examines the relationship between strategy and the law in the light of this conflict.

Keywords:

Israel, Hamas, International Humanitaria Law, Strategy, Lawfare.

El pasado 7 de octubre el mundo fue testigo de un nuevo atentado terrorista cuando la organización Hamás llevó a cabo un salvaje ataque sorpresa contra Israel, lo que produjo un elevado número de víctimas en su mayoría civiles. Muchos murieron por el lanzamiento indiscriminado de miles, otros (entre ellos dos españoles) asesinados de la manera más salvaje. Además, Hamás y otras organizaciones yihadistas capturaron un número elevado de rehenes, entre ellos varios ciudadanos de distintas nacionalidades. Como resultado, Israel ha declarado formalmente el estado de guerra¹, ha llevado a cabo un gran número de ataques aéreos y ha lanzado una ofensiva terrestre en Gaza en la que las víctimas civiles palestinas de la Operación Espadas de Hierro son un resultado previsible y probablemente intencionado del ataque de Hamás. Desde entonces, somos testigos de acusaciones mutuas de violaciones del derecho internacional humanitario (DIH), del derecho internacional de los derechos humanos (DIDH)² o de crímenes contra la humanidad, en una dialéctica estratégica en la que los argumentos legales ocupan una posición destacada³.

En términos puramente militares se podría considerar el nivel legal de la guerra como parte de lo que Clausewitz denomina fricción: el conjunto de factores que favorecen o entorpecen las operaciones. El derecho puede incrementar la fricción cuando existe el convencimiento en audiencias relevantes de la ilegitimidad de las operaciones, pero se convierte en un activo estratégico cuando se incrementa la percepción de la población propia y la internacional de que las operaciones son y se conducen de forma legítima. Por supuesto, puede convertirse también en un activo estratégico del enemigo si se percibe la ilegitimidad de la conducción de la guerra. Es un hecho que las leyes se

¹ El Gabinete Político de Seguridad israelí aprobó el estado de guerra el día 8 de octubre con el siguiente comunicado: «Ayer, el gabinete político de seguridad aprobó el estado de guerra y, en consecuencia, tomó medidas militares significativas. Esto se ajusta a lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley Fundamental de Gobierno. La guerra impuesta al Estado de Israel por un ataque terrorista asesino desde la Franja de Gaza comenzó el 7 de octubre de 2023 a las 6:00». El artículo 40 de las Leyes Fundamentales de Israel permite hacer la declaración. Según la disposición «el Estado solo puede iniciar una guerra en virtud de una decisión del Gobierno». El Gabinete de Seguridad funciona como parte de la rama ejecutiva del gobierno y, por tanto, podía tomar la decisión. Se puede consultar la declaración en: [El gabinete político de seguridad aprueba el estado de guerra | Oficina del Primer Ministro \(www.gov.il\)](https://www.gov.il)

Nota: Todos los enlaces están activos con fecha de 21 de diciembre de 2023.

² Como señala el Comité Internacional de la Cruz Roja, el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos son dos cuerpos jurídicos distintos pero complementarios. Ambos se ocupan de la protección de la vida, la salud y la dignidad. El DIH se aplica en los conflictos armados, mientras que las normas de derechos humanos se aplican en todo momento, en la paz y en la guerra.

³ Como señala la publicación a PDC-02.01 derecho internacional humanitario (DIH) en las FAS: «Actualmente se utiliza DIH, si bien se puede utilizar indistintamente derecho de los conflictos armados (DICA), manteniéndose incluso la antigua denominación derecho de la guerra, por considerar que no ha perdido su validez». Publicación disponible en: [PDC-02 Marco legal para el empleo de las FAS Sancionada \(002\) corr \(003\).rev UE \(defensa.gob.es\)](https://defensa.gob.es)

interpretan e incluso se ignoran o violan en los conflictos. Una verdadera evolución en los conflictos modernos se ha producido en la forma en la que la legitimidad de la guerra y la violencia que se desarrolla en ella han pasado a ser evaluadas tanto por militares como por civiles en términos legales. Reconocido el derecho de Israel a la legítima defensa, el foco legal de la operación recae sobre la obligación de demostrar la necesidad y la proporcionalidad en el uso de la fuerza, aunque a mayor duración de las operaciones el desplazamiento del centro de atención se dirige hacia los aspectos de proporcionalidad. La legitimidad de las medidas tomadas en la Operación Espada de Hierro depende de su consistencia con el derecho internacional.

Desde principio de siglo se viene discutiendo sobre la falta de confianza, la relevancia y la credibilidad del derecho internacional para proporcionar el marco legal en los conflictos actuales, hecho reconocido hasta por sus principales defensores⁴. Aunque aceptando su imperfección, los defensores esgrimen que el derecho internacional está equipado para asumir las necesidades normativas de los conflictos modernos. Ellos, aun reconociendo su necesidad de adaptación, consideran erróneo asumir su falta de capacidad y eficiencia, considerando que las referencias a la presunta falta de adecuación, en muchos casos esconderían excusas para su violación⁵. Sin embargo, estos desajustes en la perfecta adaptación del DIH a la situación producida ha complicado aún más la relación entre derecho y conflicto, produciendo el fenómeno reconocido por David Kennedy del empleo del DIH como arma estratégica en los conflictos. Combatir en las

⁴ Según el manual del Ejército de Tierra español, la eficacia del DIH estaría mediatizada actualmente, entre otros, por estos factores: la utilización de las diferencias étnicas y religiosas; la naturaleza fragmentada de los conflictos en los Estados débiles o desestructurados que da lugar a una multiplicación de los actores armados; el creciente empleo de tecnología sofisticada en las guerras; la disponibilidad incontrolada de grandes cantidades y categorías de armas especialmente ligeras y pequeñas; las consecuencias de la guerra asimétrica; los ataques deliberados contra los civiles, los ataques indiscriminados, el desplazamiento forzado de poblaciones, la destrucción de la infraestructura vital para la población civil, el uso de civiles como escudos humanos, la violación y otras formas de violencia sexual, la tortura, la destrucción de bienes civiles; las violaciones del DIH contra miembros del personal sanitario y humanitario y contra detenidos; la no repatriación de prisioneros de guerra, contraria al III Convenio de Ginebra, se ha convertido en una violación grave y recurrente; asimismo, el acceso de las poblaciones necesitadas a la ayuda humanitaria, etc. Ob. cit. MADOC. Orientaciones. El derecho de los conflictos armados... 2007, pp. 1-5.

⁵ Como bien señala Antonio Sánchez Legido, debido a la nueva dimensión que ha tomado la capacidad de hacer daño de los grupos terroristas y reconociendo la exigencia de repensar y reestructurar los equilibrios ordinarios entre los imperativos de la seguridad y las exigencias de la libertad, afirma que «... lo que es totalmente inadmisibles, sin embargo, es que la búsqueda de esos equilibrios exija hacer tabla rasa de todos los marcos normativos existentes, hasta el punto de convertir en totalmente inaplicables los regímenes laboriosamente contruidos para garantizar un mínimo de respeto de la dignidad humana en situaciones extremas con una dimensión, como mínimo, equivalente, a la que plantea el terrorismo integrista, sea en el ámbito del DIH, sea en el propio del DIDH aplicable en situaciones de excepción». Vid. SÁNCHEZ LEGIDO, Ángel. «Guerra contra el terrorismo, conflictos armados y derechos humanos», *Cursos de Derechos Humanos de Donostia-San Sebastián*, vol. 6, 413-470. Universidad del País Vasco, San Sebastián, 2006, p. 470.

zonas grises del derecho puede producir ventajas estratégicas. Algunos actores pueden multiplicar la fuerza de sus acciones y otros pueden ver estigmatizados los procedimientos empleados⁶. En ocasiones, como en el conflicto entre Israel y Hamas, debido a las grandes diferencias culturales, militares, económicas y políticas, es difícil que los contendientes evalúen de manera similar la conveniencia de aplicar de igual manera el DIH.

El jurídic militar americano Charles Dunlap difundió el término *lawfare* (guerra jurídica) para describir el uso del derecho como un arma de guerra. Esta definición se ha expandido hasta llegar a significar el uso, o abuso, del derecho como un sustituto o complemento de las herramientas militares tradicionales para alcanzar los objetivos buscados. El término ha sido utilizado por autores americanos e israelíes en muchas ocasiones para describir la falta de sometimiento a las normas del DIH por parte de los grupos terroristas. Este concepto puede utilizarse para describir la utilización instrumental del derecho en un conflicto por cualquier actor, incluyendo los Estados⁷. En su definición original, el *lawfare* supondría la gestión de la guerra y sus aspectos legales como un todo estratégico. Durante la segunda, que tuvo lugar en Iraq en noviembre de 2004, el general Casey (jefe de las fuerzas americanas en la batalla de Faluya) estableció con su servicio jurídico un sistema de respuesta en una hora a cualquier acusación de ilegalidad en las operaciones. En palabras de uno de los asesores jurídicos americanos, la importancia del derecho en esa batalla estaba clara, era una manifestación de la nueva guerra de la información. Las fuerzas americanas tenían el convencimiento de la victoria física en la batalla, sin embargo, desconfiaban de ganar la batalla de la información. En palabras del general Mattis: «El enemigo ve el sistema legal como una herramienta a utilizar..., la narrativa legal se ha convertido en una parte clave del terreno que hay que luchar por ganar, en particular en todo lo relativo a bajas civiles»⁸.

⁶ KENNEDY, David. *Of War and Law*. Princeton University Press, 2006, p. 127.

⁷ McKEOWN, Ryder. «Legal Asymmetries in Asymmetric War», *Review of International Law* 41, (117–138). British International Studies Association, Reino Unido, 2014, p. 123.

⁸ McLEOD, Travers. *Rule of Law in War International Law and United States Counterinsurgency in Iraq and Afghanistan*. Oxford University Press, 2015, p. 40.

Escenario Legal

El actual conflicto armado entre Israel y Hamas plantea múltiples cuestiones de DIH. Muchas de las posturas al respecto dependen de si se considera que Palestina es un Estado, de si Hamás es parte de ese Estado (pudiera ser en tanto que se le considere un movimiento de resistencia) o de si la Franja de Gaza sigue siendo un territorio ocupado por Israel, ya sea plenamente o a efectos de algunas normas. A la hora de categorizar el conflicto, algunos autores afirman que el mejor argumento que sustenta que Hamás está llevando a cabo su campaña contra Israel en un conflicto armado no internacional (CANI), según el DIH, sería la expulsión por la fuerza de Al Fatah de Gaza en 2007⁹. Al Fatah es el elemento político/militar más importante de la Autoridad Palestina, representante reconocido del pueblo palestino en foros internacionales como las Naciones Unidas. En términos generales, sería difícil sostener que se trate de un conflicto de carácter internacional en estos momentos¹⁰, aunque uno de los principales temores sea su posible internacionalización. De cualquier manera y como señala el Ministerio de Asuntos Exteriores israelí en su informe de la Operación Cast Lead en 2009: «A fin de cuentas, la clasificación del conflicto armado entre Hamás e Israel como internacional o no internacional en el contexto actual es en gran medida una cuestión teórica, ya que muchos principios y normas similares rigen ambos tipos de conflictos»¹¹.

Otro aspecto para tener en cuenta sería la consideración que recibe el grupo Hamás. Además de Israel, los Estados Unidos, el Reino Unido, Australia, Nueva Zelanda, Japón y la Unión Europea¹² se encuentran entre los países y organizaciones que han designado

⁹ DUNLAP, Charles. «Five ideas to counter Hamas' lawfare strategy...and why». 15 de octubre de 2023. Disponible en: [Five ideas to counter Hamas' lawfare strategy...and why – Lawfire \(duke.edu\)](#)

¹⁰ Para poder hablar de un conflicto armado internacional (CAI) en este caso, debería demostrarse que las acciones llevadas a cabo por las milicias de Hamás están vinculadas al Estado de Palestina considerándolas como un agente suyo. En otras palabras, de conformidad con el Comentario del CICR de 2016 al art. 2 del CG I (265-273), debería probarse que existe una estrecha relación —si no de subordinación— entre ambas entidades como, por ejemplo, que el gobierno palestino ejerciera un control general sobre Hamás, no solo equipándola y financiándola, sino también coordinando o ayudando en la planificación general de su actividad militar. Sin embargo, esto no parece reflejar la situación actual sobre el terreno. En la misma línea, parece difícil afirmar que el conflicto se hubiera internacionalizado porque Hamás sea el agente, no del Gobierno palestino, sino de un tercer Estado, como Irán, que proporciona armas y entrenamiento al ala armada de Hamás (las Brigadas Izz ad-Din al-Qassam. Incluso con ese apoyo, es difícil afirmar que Irán posea un nivel de control sobre Hamás que satisfaga la exigencia de control general que exige el DIH para internacionalizar el conflicto.

¹¹ ISRAELI MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS. *The Operation in Gaza, Factual and Legal Aspects*, informe. Julio 2009. Disponible en: [Israel/Gaza, Operation Cast Lead | How does law protect in war? - Online casebook \(icrc.org\)](#) Sin embargo, una consecuencia básica de considerar el conflicto como CANI es la no existencia del estatuto de prisionero de guerra recogido en los CG para los prisioneros de Hamas que haga Israel en las operaciones. Aunque sería de aplicación todo lo recogido en el Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales, 1977.

¹² La lista de personas y entidades designadas como terroristas por la UE se puede consultar en: [EUR-Lex - 32022R0147 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

oficialmente a Hamás como organización terrorista. Sin embargo, Afganistán, Argelia, Noruega¹³, Egipto o Brasil no consideran a Hamás una organización terrorista, como tampoco lo hace la ONU¹⁴. Otros Estados, entre los que se encontrarían Rusia, China, Siria, Turquía¹⁵ e Irán, consideran legítima la lucha armada librada por Hamás. La designación oficial de Hamás como un grupo terrorista por los diferentes países y organizaciones suponen, entre otras, la persecución criminal en sus territorios de sus componentes y los que les apoyen, particularmente en aspectos financieros, de propaganda o captación, así como la prohibición de entrada en sus territorios de cualquier persona que tenga relaciones con ellos.

Además, otro de los aspectos sobre los que existen diferentes puntos de vista es el de la consideración del estatus de la Franja de Gaza. El territorio está gobernado de hecho por Hamás que ganó unas elecciones legislativas en 2006 y se hizo con el poder ejecutivo en una especie de golpe de Estado al año siguiente, expulsando a Al Fatah y a la Autoridad Palestina de la Franja. La infraestructura bélica de Hamás está profundamente integrada en la infraestructura civil de la Franja, con centros de mando ubicados en edificios civiles y depósitos de armas y bases de lanzamiento situados en instituciones o residencias civiles o cerca de ellas. Israel, que fue la potencia ocupante hasta 2005, considera que la Franja de Gaza no es un Estado ni un territorio ocupado o controlado por Israel,¹⁶ como sostienen también los EE. UU. y muchos expertos internacionalistas. Tampoco Egipto, que ocupó la franja desde la fundación de Israel hasta 1967, reclama ningún tipo de responsabilidad. La Autoridad Palestina, aunque está reconocida por muchos países como el gobierno del Estado Palestino, en cualquier caso, no controla el territorio. Y Hamás tampoco se ha declarado una entidad soberana.

¹³ El ministro de Asuntos Exteriores noruego, Jonas Gahr Støre, condenó los ataques de Hamás del 7 de octubre contra Israel, pero no calificó a Hamás de «organización terrorista». Afirmó que Hamás es «una organización que ha sembrado el terror». Subrayó que Noruega se adhiere a la lista de organizaciones terroristas de la ONU, pero cree que es suficiente «llamar a Hamás una organización responsable de haber llevado a cabo actos terroristas». Ver: [Norway offers to talk with Hamas - Norway's News in English — www.newsinenglish.no](https://www.newsinenglish.no)

¹⁴ La ONU no reconoce a Hamás como grupo terrorista. Además, el organismo de la ONU anteriormente conocido como Comité 1267, ahora conocido como Comité de Sanciones contra el ISIL (Dáesh) y Al-Qaida, no considera a Hamás en su lista consolidada de personas físicas y entidades sometidas a medidas impuestas por el CSNU. La lista se puede consultar en: [Lista consolidada del Consejo de Seguridad de la Naciones Unidas | CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ONU](#)

¹⁵ El presidente turco Tayyip Erdogan afirmó el 25 de octubre que «el grupo militante palestino Hamás no era una organización terrorista, sino un grupo de liberación que luchaba por proteger las tierras palestinas». Ver: [Turkey's Erdogan says Hamas is not terrorist organisation, cancels trip to Israel | Reuters](#)

¹⁶ ISRAELI MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS. *The Operation in Gaza, Factual and Legal Aspects*, informe. Julio 2009. Disponible en: [Israel/Gaza, Operation Cast Lead | How does law protect in war? - Online casebook \(icrc.org\)](#)

Por otro lado, muchas instituciones y organizaciones internacionales destacadas como el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Territorio Palestino Ocupado, la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU), la propia Unión Europea (UE), la Unión Africana (UA), la Corte Penal Internacional (CPI), Amnistía Internacional y Human Rights Watch, así como un gran número de autores, sostienen que Israel ha ocupado los territorios palestinos, incluida Gaza, desde 1967. Aunque reconocen que Israel no ejerce un control efectivo tradicional tras la retirada, sostienen que ha mantenido el control necesario de otras formas, como el control de sus fronteras y aguas territoriales.

El estatus de la Franja de Gaza es importante desde el punto de vista jurídico, ya que determina las obligaciones legales que Israel tiene con Gaza. En caso de su consideración como potencia ocupante, Israel tiene mayores responsabilidades a la hora de proteger a la población local y proporcionarles los suministros básicos de salud y seguridad, recogidas en el IV Convenio de Ginebra (CG). En cualquier caso y aun no considerándolo potencia ocupante, Israel seguiría ejerciendo cierto grado de control sobre Gaza y su población, la ausencia de ocupación no significaría la ausencia de responsabilidad. Sin embargo, esta responsabilidad no se basaría en el derecho aplicable a la ocupación, sino en el DIH, complementado por el DIDH¹⁷.

Como se puede desprender de un somero análisis, existen diferentes criterios de interpretación según el DIH sobre múltiples aspectos del conflicto entre Israel y Hamás. Sin embargo, sin ningún lugar a dudas, el marco jurídico aplicable para evaluar las operaciones tanto israelíes como de Hamás en Gaza es el DIH. De esta manera, el Tribunal Superior de Justicia de Israel ha confirmado que, en el conflicto armado con las organizaciones terroristas palestinas, incluida Hamás, Israel debe adherirse a las normas y principios de la Cuarta Convención de Ginebra, el Reglamento anexo a la Cuarta Convención de La Haya y el derecho internacional consuetudinario, reflejado en determinadas disposiciones del Protocolo Adicional I a los Convenios de Ginebra de 1949. Israel no es parte en el Protocolo Adicional I, pero acepta algunas de sus disposiciones que en su opinión reflejan fielmente el derecho internacional

¹⁷ KMIOTEK, Celeste. «Israel claims is no longer occupying the Gaza Strip. What does international law say?», MENA Source, *The Atlantic Council*. 31 octubre 2023. Disponible en: [Israel claims it is no longer occupying the Gaza Strip. What does international law say? - Atlantic Council](#)

consuetudinario¹⁸. Por supuesto, aunque la ley limita a Israel en algunos aspectos, no impide que parte de la respuesta israelí a Hamás pueda ser legal o moralmente inaceptable, no solo para sus enemigos, sino que para quien apoya a Israel, para la población civil propia y la internacional. Las diferentes percepciones pueden tener importantes repercusiones estratégicas en el conflicto.

Derecho y estrategia

Estudiada dentro de un paradigma realista, la guerra siempre tiene un propósito racional. Ir a la guerra supone establecer una relación política y legal, por lo que el propósito y la conducción de las guerras siempre son de naturaleza política¹⁹. Geoffrey Blainey afirma que a pesar de las altas expectativas antes de las guerras, su estudio lleva a la triste conclusión de que «las guerras solo ocurren cuando ambos rivales creen que se puede conseguir más a través de la guerra que de la paz»²⁰. Descartando el acto irracional por parte de Hamas para realizar los atentados del 7 de octubre, llevar a cabo un ataque de tales dimensiones contra un actor con la capacidad militar de Israel —al que en ningún caso podría vencer militarmente a pesar de las bajas causadas, los rehenes tomados y los daños causados— debe perseguir un objetivo estratégico. La consecuencia lógica del ataque sería la previsible acción militar de Israel en la Franja de Gaza, prorrogando el ciclo de violencia continuada iniciado hace más de una década, desde que Israel se enfrenta a Hamás. Este ciclo ha estado definido por periodos de intensos combates seguidos de calma relativa y que supuso la realización por parte de Israel de operaciones como *Cast Lead* en 2009, *Pillar of Defence* en 2012 o *Protective Edge* en 2014.

Ante la previsible respuesta de Israel, Hamás no tiene una capacidad militar significativa más allá del lanzamiento de misiles indiscriminado en territorio israelí y de ralentizar el avance inexorable del Tzáhal (Fuerzas de Defensa de Israel, FDI), causando el mayor número posible de bajas en combates limitados, utilizando la extensa infraestructura defensiva de la que dispone en el complejo escenario urbano de Gaza. Por ello, Hamás

¹⁸ ISRAELI MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS. *The Operation in Gaza, Factual and Legal Aspects*, informe. Julio 2009. Disponible en: [Israel/Gaza, Operation Cast Lead | How does law protect in war? - Online casebook \(icrc.org\)](#)

¹⁹ GRAY, Colin S. *The implications of preemptive and preventive war doctrines: a reconsideration*. Strategic Studies Institute (SSI), 2007, p. 7.

²⁰ BLAINEY, Geoffrey. *The Causes of War* (ed. 1988). The McMillan Press Ltd. p. 127.

integra en su estrategia como elemento relevante herramientas de «guerra legal» para crear efectos y alcanzar sus objetivos.

Como señala Charles Dunlap, Hamás ha utilizado tradicionalmente el hecho de las víctimas civiles palestinas producidas en los combates para presentar a los israelíes como criminales de guerra. De esta manera, consciente de la diferencia de capacidad militar, espera alcanzar sus objetivos no derrotando a los israelíes en un campo de batalla, sino deslegitimando a Israel a los ojos de la comunidad mundial presentándolos como infractores del DIH y el DIDH en una época en la que la adhesión al Estado de derecho es tan importante para las democracias. Hamás buscaría levantar suficientes dudas sobre la conducta de Israel creando la sensación de que «ambas partes son culpables». El espectro de este argumento y la identificación de Hamás con el pueblo palestino, confieren a Hamás el estatus de víctima perpetua y pretende disuadir a Israel de ejercer todas sus opciones militares, una de las cuales es su destrucción. Aunque no alcance un triunfo militar, Hamás gana tiempo para reagruparse, renovar sus recursos y continuar con sus actividades²¹ en el ciclo de violencia descrito. Entre sus objetivos estratégicos se encuentra también el intento de internacionalizar el conflicto, si no en el aspecto militar, por supuesto en el político-estratégico.

Por su lado Israel, en términos generales ha perseguido una estrategia de disuasión. Nunca ha perseguido una victoria militar decisiva en Gaza hasta ahora. Aunque ha dispuesto de la capacidad militar para destruir a Hamás, los efectos negativos de esta opción —como podían ser las bajas propias, las previsibles bajas civiles con su repercusión en la imagen internacional o la posibilidad de que una organización más radical gobernara Gaza— desaconsejaban esa estrategia. Israel tampoco quería ser responsable de volver a gobernar Gaza en un vacío de poder tras el conflicto. Así pues, la gran estrategia elegida por Israel se denominó « segar la hierba » (*mowing the ground*). En ella, Israel ante las acciones de Hamás, atacaba sus capacidades militares, mostraba su determinación de utilizar la fuerza y hacía ver a Hamás que sus acciones tenían un alto precio, estableciendo un periodo de disuasión. Mediante esta estrategia se

²¹ DUNLAP, Charles. «Five ideas to counter Hamas' lawfare strategy...and why». 15 de octubre de 2023. Disponible en: [Five ideas to counter Hamas' lawfare strategy...and why – Lawfare \(duke.edu\)](https://www.lawfare.com/five-ideas-to-counter-hamas-lawfare-strategy-and-why/)

gestionaba el conflicto con el convencimiento que no existía una solución militar a largo plazo²².

Pero el concepto estratégico israelí ha cambiado. El 9 de octubre el primer ministro Netanyahu señaló cinco objetivos estratégicos-políticos israelíes: recuperar las comunidades fronterizas israelíes que habían sido invadidas por Hamás; pasar a una ofensiva intensificada y sin precedentes contra Hamás; asegurar los otros frentes hostiles de Israel; preservar y ampliar el apoyo internacional a Israel y así otorgarle la máxima libertad de acción mientras lleva a cabo la guerra; y el último, recuperar la unidad política interna de Israel²³. Como era de prever, una vez que comenzó la ofensiva terrestre y a medida que aumentan las víctimas civiles y los daños colaterales, aumenta la presión internacional para que cesen los combates. Para lograr plenamente el objetivo de destruir la capacidad militar de Hamás en Gaza²⁴, las fuerzas terrestres necesitarán semanas, si no meses. Israel es muy consciente del desafío político y militar del tiempo. Ha librado casi todas las guerras de su historia en una carrera contra el tiempo, tratando de lograr sus objetivos antes de que la presión internacional le obligue a detener las operaciones²⁵.

Israel es consciente de que sus acciones son objeto de una especial observación en su adecuación con el DIH. Como ejemplo, la Operación Protective Edge fue objeto de un intenso escrutinio legal y de una investigación de Naciones Unidas²⁶, que cuestionó el uso por parte de las FDI —y también de Hamás— de armas con efectos indiscriminados en zonas densamente pobladas y otras tácticas. Para ello, su estrategia incluye también el DIH como elemento importante en su narrativa, así como dar a conocer las

²² SHAMIR, Eitan. «The End of Mowing the Grass: If Israel Wants to Continue to Exist, It Must Uproot Hamas from Gaza», *BESA Center Perspectives Paper No. 2,223*. 22 de octubre de 2023. Disponible en: [2023 11 22-Shamir-The-End-of-Mowing-the-Grass.pdf](#)

²³ FOUNDATION FOR DEFENCE OF DEMOCRACIES. *Netanyahu Outlines Five Goals of Counterattack on Hamas*, Flash Brief. 9 de octubre de 2023. Disponible en: [Netanyahu Outlines Five Goals of Counterattack on Hamas \(fdd.org\)](#)

²⁴ Los objetivos estratégico-militares marcados serían: aniquilar la capacidad militar y administrativa de Hamás y la Yihad Islámica Palestina en la Franja de Gaza; crear las condiciones para que los rehenes sean devueltos; restaurar la seguridad de los residentes de las áreas próximas a la zona (más de 250.000 personas); reforzar la seguridad personal de la población y la resiliencia nacional; disponibilidad inmediata para reaccionar ante una contingencia proveniente de la frontera norte; que la Franja no constituya una amenaza para Israel en el largo plazo. Ver las declaraciones del primer ministro Netanyahu: [Statement by PM Netanyahu | Prime Minister's Office \(www.gov.il\)](#)

²⁵ DUNLAP, Charles. «Five ideas to counter Hamas' lawfare strategy...and why». 15 de octubre de 2023. Disponible en: [Five ideas to counter Hamas' lawfare strategy...and why – Lawfire \(duke.edu\)](#)

²⁶ El informe se encuentra disponible en: [Report of Gaza inquiry commission - HRC 29th session - Report - Question of Palestine \(un.org\)](#). El informe acusa tanto a Hamás como al FDI de infringir el derecho internacional en su forma de combatir en el conflicto. La comisión de la ONU afirma haber reunido «información sustancial que apunta a graves violaciones del derecho internacional humanitario y de las normas internacionales de derechos humanos» por ambas partes. Israel acusó de sesgado el informe de Naciones Unidas y de no reconocer la profunda diferencia entre el comportamiento moral de Israel y las organizaciones terroristas a las que se enfrenta.

infracciones cometidas por Hamás. De esta manera, busca el objetivo estratégico de mantener el apoyo internacional para sostener sus operaciones el mayor tiempo posible, esta vez con la intención de acabar totalmente con la capacidad militar de Hamás.

El uso del derecho como arma

Como señala Trachtman, se puede afirmar que Hamás utiliza el derecho tanto de manera defensiva, obstaculizando a los israelíes para limitar sus opciones militares; como ofensiva en la medida en que busca atraer a Israel a realizar o dejar de realizar acciones que posteriormente se utilizan en una campaña de información y denuncias contra Israel²⁷. Todo esto se desarrolla en los distintos niveles de la guerra, tanto el político-estratégico, como el estratégico militar, el operacional y el táctico. Además, Hamás se beneficia de las herramientas usadas por las autoridades palestinas y sus apoyos internacionales para intentar limitar las actividades de Israel.

Un ejemplo de empleo del derecho en el nivel político-estratégico sería la influencia en la legislación para crear derechos internacionales con el fin de perjudicar a la otra parte/Estado. De esta manera, la insistencia de la Liga Árabe condujo a la inserción jurídicamente problemática —pero no obstante exitosa— en el Estatuto de Roma, de un delito completamente nuevo diseñado específicamente para categorizar los asentamientos israelíes como «crímenes de guerra». Esto se hizo mediante la adición de las palabras «directa o indirectamente» en el artículo 8(2)(b)(viii) del Estatuto de Roma²⁸. Esta disposición legal resta legitimidad de *iure* a los asentamientos que el Estado de Israel considera vitales para sus intereses estratégicos. Además, expone a los funcionarios del Estado israelí y a los colonos a los riesgos y tensiones de ser procesados por la Corte Penal Internacional (CPI)²⁹. Su inclusión sirve como munición para la guerra

²⁷ TRACHTMAN, Joel P. «Integrating Lawfare and Warfare», *Boston College International & Comparative Law Review*, Vol. 39. 2016, pp. 267-282. Disponible en: <http://lawdigitalcommons.bc.edu/iclr/vol39/iss2/3>

²⁸ Según el artículo 8.2.b.viii del Estatuto de la CPI de 1998, «el traslado, directo o indirecto, por la potencia ocupante, de una parte de la propia población civil al territorio por ella ocupado» constituye un crimen de guerra en los conflictos armados internacionales. La frase «directa o indirectamente» no formaba parte de la disposición tomada de la Convención de Ginebra por los redactores del Estatuto, sino que se añadió específicamente en el estatuto de la CPI. Esta frase presenta una mayor posibilidad de interpretación, y quizás incluso una intención, de incluir los asentamientos judíos en los territorios ocupados. BLUMENTHAL, Daniel A. «The Politics of Justice: Why Israel Signed the International Criminal Court Statute and what the signature means», *International & Comparative Law Review*, Vol 39. 1999, pp. 593-615. Disponible en: [The Politics of Justice: Why Israel Signed the International Criminal Court Statute and What the Signature Means \(uga.edu\)](http://www.uga.edu/~blumenthal/ICJ/ICJ_39_2_3.html)

²⁹ El consenso casi universal en derecho internacional es que los asentamientos violan una serie de tratados cruciales, sobre todo, la Cuarta Convención de Ginebra de 1949, de la que Israel es parte. Entre quienes comparten este consenso se encuentran la Corte Internacional de Justicia, el Tribunal Europeo de Justicia, la Corte Penal

legal en otros niveles y en otros foros distintos de la CPI. Otra herramienta utilizada en este nivel sería la de generar procesamientos en tribunales internacionales. Desde que la Autoridad Palestina se adhirió a la CPI, ha intentado de forma proactiva iniciar procesos contra funcionarios israelíes en virtud del artículo 14 del Estatuto de Roma³⁰ por presuntos crímenes de guerra relacionados con los combates en Gaza y los asentamientos israelíes en Cisjordania. Estas acciones se pueden usar como moneda de cambio en la mesa de negociaciones con Israel³¹.

Dentro del arsenal legal estaría la utilización del derecho internacional para generar investigaciones por parte de organizaciones internacionales. Este método es adoptado con frecuencia por las ONG propalestinas contra el Estado de Israel. Como ejemplo, el movimiento BDS (Boicot, Desinversión y Sanciones) instó a una investigación gubernamental de 17 meses de duración en el Reino Unido sobre G4S, un proveedor británico de tecnología de seguridad a Israel. En su denuncia, el BDS afirmaba que G4S había contribuido a presuntos crímenes de guerra israelíes, en violación de las directrices emitidas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Esta investigación contribuyó a que en 2015 y para evitar el daño reputacional³² a la compañía, G4S pusiera fin a sus actividades en Israel, negando que fuera como consecuencia de la denuncia de BDS.

También se utiliza la generación de dictámenes consultivos en foros jurídicos internacionales. La AP obtuvo una importante victoria jurídica contra Israel, gracias a una opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) de 2004 titulada

Internacional, el Comité Internacional de la Cruz Roja, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y la inmensa mayoría de todos los juristas. Sin embargo, la posición oficial de Israel es que Cisjordania se considera un territorio sobre el que existen reivindicaciones contrapuestas que deben resolverse en las negociaciones del proceso de paz, y de hecho tanto la parte israelí como la palestina se han comprometido a respetar este principio. Israel tiene reivindicaciones válidas sobre la titularidad de este territorio basadas no solo en la conexión histórica de los judíos con esta tierra y en su larga residencia en ella, su designación como parte del Estado judío bajo el Mandato de la Sociedad de Naciones y el derecho legalmente reconocido de Israel a asegurar sus fronteras, sino también en el hecho de que el territorio no estaba anteriormente bajo la soberanía legítima de ningún Estado y quedó bajo control israelí en una guerra de autodefensa. Al mismo tiempo, Israel reconoce que los palestinos también tienen reivindicaciones sobre esta zona. Por este motivo, ambas partes han acordado expresamente resolver todas las cuestiones pendientes, incluido el futuro de los asentamientos, en negociaciones bilaterales directas a las que Israel sigue comprometido.

³⁰ «Artículo 14. Remisión de una situación por un Estado parte.

1. Todo Estado parte podrá remitir al fiscal una situación en que parezca haberse cometido uno o varios crímenes de la competencia de la Corte y pedir al fiscal que investigue la situación a los fines de determinar si se ha de acusar de la comisión de tales crímenes a una o varias personas determinadas».

³¹ MISHRA, Mayank. «Lawfare: Tactics and Techniques», *National Maritime Foundation*. 30 de septiembre de 2023. Disponible en: [LAWFARE: TACTICS AND TECHNIQUES - National Maritime Foundation \(maritimeindia.org\)](https://www.maritimeindia.org/)

³² ABUNIMAH, Ali. «Landmark boycott victory as G4S says it is leaving Israel», *The Electronic Intifada*. 10 de marzo de 2016. Disponible en: [Landmark boycott victory as G4S says it is leaving Israel | The Electronic Intifada](https://www.electronicintifada.com/)

«Consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en la frontera entre Israel y Cisjordania»³³. Los Estados árabes hicieron campaña con éxito a favor de una resolución de la Asamblea General de la ONU solicitando a la CIJ la citada opinión consultiva, tras la decisión israelí de 2002 de construir una valla de seguridad que separara Israel de gran parte del territorio de Cisjordania³⁴.

Israel no es ajeno a estas técnicas. En su estrategia, es esencial el reconocimiento de algunos países e instituciones de Hamás como una organización terrorista. En mayo de 2010, las fuerzas israelíes interceptaron una flotilla de barcos procedentes de Turquía que intentaban violar el bloqueo de la Franja de Gaza, matando a nueve personas. Posteriormente, una misión de investigación de la ONU criticó a Israel por su gestión del incidente. Ante una flotilla similar que partió de Grecia en junio de 2011, Israel recurrió a medidas legales para impedir que los barcos abandonaran el puerto, amenazando con emprender acciones legales contra las empresas que prestaban servicios esenciales a los buques, como seguros marítimos. En las cartas enviadas a estas empresas, los abogados israelíes hacían referencia al caso Holder contra el Proyecto de Ley Humanitaria del Tribunal Supremo de Estados Unidos, para argumentar que prestar servicios a la flotilla era ilegal porque apoyaba el terrorismo. Las cartas legales resultaron persuasivas al impedir que los buques obtuvieran los servicios necesarios para salir de sus puertos griegos. De esta manera, Israel consiguió detener la flotilla de 2011 sin utilizar la fuerza³⁵.

Pero es en el nivel táctico en el que en este momento se desarrollan las principales actividades. Las denuncias presentadas por Israel de violación del CG por parte de Hamás en el conflicto actual y en los anteriores son recurrentes: utilización como bases militares y realización de ataques desde zonas civiles y lugares protegidos (como escuelas, mezquitas y dependencias médicas); uso indebido de instalaciones médicas y

³³ Para un mayor análisis ver: "[Consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado](#)" - CICR ([icrc.org](#))

³⁴ Este dictamen consultivo fue polémico porque se emitió a pesar de las afirmaciones de funcionarios israelíes, así como de las confesiones de dirigentes de Hamás, de que la barrera de seguridad dificultaba los atentados suicidas contra Israel. La presión palestina no hizo desaparecer el muro ni los asentamientos, pero consiguió ejercer una presión continua sobre el secretario general de la ONU, quien, a su vez, presionó al Estado de Israel para que dismantelara el muro y los asentamientos. Posteriormente, este dictamen consultivo también se convirtió en la base de acciones en los tribunales europeos contra empresas que hacen negocios con los asentamientos. Sirvió de base para una investigación penal en Países Bajos de tres años de duración contra una empresa por presuntos crímenes de guerra.

³⁵ ROUSSEAU, Kevin. «International Law and Military Strategy: Changes in the Strategic Operating Environment», *Journal of National Security Law & Policy*, Vol. 9:1. 2017.

ambulancias; la no distinción de los combatientes de la población civil y la consiguiente utilización de la población civil de Gaza como escudo contra los ataques. Incluso los informes más críticos con la actuación de Israel en anteriores conflictos como el conocido como Informe Goldstone de la Asamblea de la ONU en 2009, no niegan que estos se produzcan, poniendo solamente en duda su alcance y extensión³⁶. Estas tácticas utilizadas por Hamás hacen extraordinariamente difíciles a las FDI las decisiones para determinar los objetivos militares legítimos, habida cuenta de la obligación de reducir al mínimo las víctimas civiles y de actuar en el marco de la proporcionalidad. En una Gaza densamente poblada, las exigencias y los peligros de equivocación aumentan exponencialmente. Los hechos significativos para la determinación de una violación del DIH no vienen señalados por lo que es destruido o quién resulta muerto o herido, sino qué y quién fue el objetivo atacado. Atacar a civiles o bienes de carácter civil viola el DIH. Para el DIH la legalidad de un ataque no depende de los resultados del ataque, sino de una evaluación ex ante de la parte atacante. Todo esto provoca un amplio campo para la interpretación de las situaciones y su explotación.

Veamos un ejemplo de la lucha de narrativas sobre la operación de las FDI en el hospital de Shifa los días 14 al 16 de noviembre. Según un *think tank* israelí³⁷: «más de una hora después de informar a la dirección del hospital de su intención de hacerlo, una unidad de las FDI entró en el recinto del hospital Shifa. No recorrió todo el hospital, sino solo lugares concretos. La unidad encontró y recogió grandes cantidades de armas abandonadas (incluso en la sala de resonancia magnética), equipos de comunicaciones y ordenadores utilizados por Hamás. Mientras tanto, las FDI también proporcionaron al hospital incubadoras y respiradores para niños, así como leche artificial para bebés y otros materiales médicos. Cinco terroristas fueron abatidos en el perímetro del hospital antes de que la unidad de las FDI entrara en el recinto [...] El 16 de noviembre, las FDI regresaron al hospital Shifa. En un edificio adyacente al hospital encontraron el cadáver de una de las mujeres israelíes secuestradas el 7 de octubre. También se encontraron más armas y un coche equipado con una bomba en el recinto del hospital»³⁸. Según esta

³⁶ El informe se encuentra disponible en: [Informe de la Misión de Investigación de las NNUU sobre el conflicto de Gaza](#)

³⁷ El Begin-Sadat Center for Strategic Studies (BESA Center) se encuentra ubicado en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Bar-Ilan.

³⁸ HECHT, Eado. «The Gaza Terror Offensive – 13-16 November 2023», *BESA Center*. 19 de noviembre de 2023. Disponible en: [The Gaza Terror Offensive - 13-16 November 2023 \(besacenter.org\)](#)

narración, la operación se realizó con un estricto cumplimiento del DIH, se trataba de un objetivo legítimo y además las FDI realizaron una acción de ayuda humanitaria.

Un periódico digital³⁹ relata los mismos hechos de la siguiente manera: «Tras destruir el Hospital Al-Shifa en el sur de la ciudad de Gaza y dejarlo totalmente fuera de servicio, las fuerzas de ocupación rodearon al amanecer el Hospital Indonesio en el norte de la Franja de Gaza, atacándolo con bombardeos de artillería, lo que provocó la muerte de 12 heridos que recibían tratamiento en él, mientras que dos miembros del personal médico resultaron heridos. Fuentes médicas señalaron que la artillería de ocupación apuntó al segundo piso del hospital, que es el único que recibe a los heridos de la agresión en el norte de la Franja de Gaza. Señalaron que miles de personas desplazadas en el interior del hospital, y unos 150 heridos, además del personal médico y los trabajadores del hospital, cuyo número no supera el centenar, temen una masacre que las fuerzas de ocupación puedan cometer en el hospital al estrechar el cerco y los continuos bombardeos. Las fuerzas de ocupación israelíes están asediando el hospital con decenas de vehículos militares blindados en una zona de menos de un kilómetro cuadrado, además del despliegue de francotiradores en los tejados de los edificios cercanos al hospital, lo que impide que las ambulancias lleguen hasta él para trasladar a los heridos, ya que es el único hospital que está parcialmente operativo en el norte de la Franja de Gaza reocupada»⁴⁰. Lo que convierte la misma operación en una flagrante violación del DIH y el DIDH, no pudiéndose considerar en ningún caso al hospital como un objetivo legítimo.

En los ejemplos anteriores vemos una acción defensiva por parte de las FDI, asegurando su estricto cumplimiento del DIH en la operación y en el segundo caso, una clara acción ofensiva, acusando de su flagrante violación a las FDI. Ambas con el objetivo de influir de manera estratégica sobre la percepción del conflicto. En cualquier caso, siempre es difícil determinar la realidad de los hechos. Como señala DUNLAP, la mejor acción defensiva táctica en el campo legal que unas fuerzas combatiendo pueden realizar es «asegurarse de que las tropas comprendan que la disciplina en el espacio de batalla es más que una cuestión de carácter personal y responsabilidad. El éxito operativo. En

³⁹ The New Arab es propiedad de Fadaat Media Ltd., una empresa árabe de inversión en medios con sede en Catar.

⁴⁰ THE NEW ARAB STAFF & AGENCIES. «Gaza: Israel begins storming of Shifa hospital amid hostage negotiations». 14 de noviembre de 2023. Disponible en: [Gaza: Israel begins storming of Shifa hospital \(newarab.com\)](https://www.newarab.com)

consecuencia, los distintos mandos tienen que explicar la importancia de negar a los adversarios incidentes de mala conducta real o percibida que puedan explotar»⁴¹.

Y algo de ética...

Hace ya más de dos mil años Sun Tzu afirmó que «la victoria es el principal objetivo de la guerra». Cuando un Estado, alianza o coalición hacen empleo de sus fuerzas armadas lo hacen asumiendo la posibilidad de muerte de sus soldados, además de causar la muerte en las filas del adversario y, cuando se realiza en escenarios como el de Gaza, inevitablemente el empleo de estas fuerzas puede causar la muerte de personal civil ajeno al conflicto. El empleo de la fuerza, con los costes asociados y sus inciertos resultados, evidentemente descartando comportamientos irracionales, debe obedecer a que el resultado esperado excede los costes humanos y materiales y los riesgos estimados de la decisión de su utilización.

Como señala Benjamin Wittes, el primer presupuesto moral es «que cuando un Estado es atacado militarmente, responderá militarmente en la medida en que pueda. Esto es legítimo tanto desde el punto de vista moral como jurídico, y también tiene un sentido intuitivo desde el punto de vista estratégico. El objetivo fundamental del Estado es la protección de sus ciudadanos»⁴². Ante atentados como los realizados por Hamas el 7 de octubre, aunque la respuesta racional a los atentados hubiera podido ser la moderación, es difícil mantener esa postura política en un clima de ira nacional y miedo en una población con temor a nuevos ataques. Los líderes políticos internacionales también calibran sus reacciones al clima afectivo creado. Como han estudiado Todd Hall y Andrew Ross en los ataques del 11 de septiembre, se puede afirmar también que los ataques del 7 de octubre fueron un intento de manipulación afectiva con su repercusión en las estrategias políticas adoptadas⁴³, ya que las manifestaciones emocionales oficiales desempeñan un papel integral en las estrategias e interacciones de los actores estatales.

⁴¹ DUNLAP, Charles. «Five ideas to counter Hamas' lawfare strategy...and why». 15 de octubre de 2023.

⁴² WITTES, Benjamin. «On Strategy, Law, and Morality in Israel's Gaza Operation», *Lawfare*. 17 de octubre de 2023. Disponible en: [On Strategy, Law, and Morality in Israel's Gaza Operation | Lawfare \(lawfaremedia.org\)](https://www.lawfaremedia.org/article/on-strategy-law-and-morality-in-israels-gaza-operation)

⁴³ HALL, Todd H. y ROSS, Andrew A. G. «Affective Politics after 9/11», *International Organization*, 69(4). 2015, pp. 847-879. Disponible en: [Affective Politics after 9/11 | International Organization | Cambridge Core](https://www.cambridge.org/core).

A la hora de calibrar una respuesta, emplear la fuerza —aunque sea en defensa propia— sin una estrategia coherente es moralmente arriesgado. Como señala Alonso Baquer: «La legitimidad de los fines políticos aceptados, la coherencia de los modos estratégicos elegidos y lo decisivo de los medios tácticos empleados harán buena a una estrategia, además de hacer, en principio lógica y de convertirla, finalmente, en eficaz»⁴⁴. Sin una estrategia sólida y bien pensada, la Operación *Swords of Iron* no sería más que un gigantesco ataque de represalia. Como acertadamente señala David Ignatius, Netanyahu debe ser sabio, para hacer la guerra de forma que permita una paz estable tras la derrota de su adversario. Si espera a que termine el conflicto para pensar en «el día después», podría ser demasiado tarde. Y si lleva a cabo una guerra que castigue a los civiles palestinos más que a Hamás, podría perder el apoyo mundial y socavar su misión⁴⁵. Es un grave problema moral emplear la fuerza sin una estrategia clara que justifique el coste que se está exigiendo, independientemente de si las acciones militares individualmente estudiadas son legales.

Conclusión

Concebir el derecho internacional en términos instrumentales puede ser una idea inquietante. Sin embargo, la estrategia no debe excluir concebirlo como un medio que debe utilizarse para alcanzar los objetivos políticos. Desde una perspectiva instrumental, el derecho internacional existiría para alcanzar ciertos objetivos, para conseguir determinados resultados. Desde una perspectiva formalista a la par que humanitaria, establecería normas formales de comportamiento que deben cumplirse. Parece que el concepto de la relación entre el derecho internacional y la estrategia definido por Clausewitz en su única mención: «A la fuerza se unen ciertas limitaciones autoimpuestas e imperceptibles que no vale la pena mencionar, conocidas como derecho internacional y costumbre, pero apenas la debilitan», se ha quedado ciertamente desfasado. El cambio revolucionario del paradigma que rige el empleo de la fuerza desde la aprobación de la Carta de las Naciones Unidas es solo una clara ilustración de la transformación que ha

⁴⁴ ALONSO BAQUER, Miguel. *¿En qué consiste la estrategia?* Ministerio de Defensa, 2000, p. 50.

⁴⁵ IGNATIUS, David. «A war that must be waged with an eye toward what comes after», *The Washington Post*. 13 de octubre de 2023. Disponible en: [Opinion | As it fights Hamas in Gaza, Israel can't forget 'the day after' - The Washington Post](#)

afectado al derecho internacional en materia de seguridad humana y que se ha acelerado desde el inicio del siglo XXI, por la necesidad de adaptarse a los escenarios actuales. En consecuencia, todo diálogo futuro entre el campo de los estudios estratégicos y este marco normativo debería realizarse teniendo en cuenta que es necesario ser consciente de la dualidad inherente a este conjunto de normas que hace que pueda usarse tanto como un instrumento de poder como un obstáculo para su ejercicio.

La necesidad de relacionar estas normas con la estrategia en el empleo de la fuerza se tornan indispensables al concebir la estrategia no solo como el empleo de unos medios para conseguir unos fines, sino como la forma de determinar el mejor y más humanitario empleo de la fuerza para alcanzar el resultado deseado.

*Zacarías Hernández Calvo**
Coronel de Infantería DEM
Doctor en Derecho y RRII

11/2024

30 de enero de 2024

David Corral Hernández *

2024, un mundo en elecciones

2024, un mundo en elecciones

Resumen:

El que fuera primer ministro británico, Winston Churchill, reconocido por su liderazgo en la Segunda Guerra Mundial, afirmó que “la democracia es el peor sistema de gobierno, a excepción de todos los demás que se han inventado”. El poder político ejercido por y para el pueblo, con derechos y libertades fundamentales reconocidos como un conjunto de valores y principios que deben respetarse para conseguir la mayor participación, igualdad, seguridad y el desarrollo de todas las personas es una cuestión que en la mayoría de los países avanzados y occidentales damos por normal, o habitual, aunque hoy en día hay tantas formas de democracia como naciones democráticas en el mundo, y éstas... no son las mayoritarias. Con el autoritarismo y la polarización en auge a lo largo del globo las democracias no solo deben garantizar su solvencia y salud, sino que deben hacer frente a retos tan importantes como son la falta de confianza de los ciudadanos en las instituciones y los partidos políticos, la apatía y desvinculación de las sociedades, la influencia de la desinformación y las injerencias externas, o la merma de libertades y derechos, que se ven atacados o reducidos, incluso por los propios gobiernos democráticos. En este 2024 el mundo pasa por las urnas para decidir su futuro, no solo el político, también el de la continuidad o el del cambio que definirá la estabilidad o la tensión de las relaciones diplomáticas, económicas y militares, cómo será la llegada de las nuevas tecnologías a nuestras vidas o la urgencia de la agenda climática, entre otras cuestiones de consideración en el mundo fluido y multipolar que se avecina.

Palabras clave:

Democracia. EE.UU. UE. China. Derechos. Política. Inteligencia Artificial.

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

2024, a world in elections.

Abstract:

Former British Prime Minister Winston Churchill said that "democracy is the worst system of government, except for all the others that have been invented. Political power exercised by and for the people, with recognized fundamental rights and freedoms that must be respected in order to achieve the greatest participation, equality, security and development of all people is a matter of course in most advanced and Western countries, although today there are as many forms of democracy as there are democratic nations in the world, and these... are not the majority. With authoritarianism and polarization on the rise throughout the world, democracies must not only guarantee their solvency and health, but must also face such important challenges as the lack of confidence of citizens in institutions and political parties, the apathy and disengagement of societies, the influence of disinformation and external interference, or the erosion of freedoms and rights, which are attacked or reduced, even by democratic governments themselves. In 2024, the world will go to the polls to decide its future, not only politically, but also in terms of continuity or change, which will define the stability or tension of diplomatic, economic and military relations, the arrival of new technologies in our lives or the urgency of the climate agenda, among other issues of consideration in the fluid and multipolar world that lies ahead.

Keywords:

Democracy. USA. EU. China. Rights. Politics. Artificial Intelligence.

Democracias bajo amenaza

En 2024 el mundo se prepara para un año “superelectoral” crucial con más de 80 comicios en los que participarán más de 3.300 millones de personas para elegir a los presidentes, congresos o senados de Estados Unidos, Rusia, de la UE, ... incluso los norcoreanos votarán. Desde que los griegos instauraron en Atenas la *dēmokratía* en el siglo VI a.C., nunca ha votado tanta gente en un año como el que comenzamos y nunca antes se había puesto tan a prueba lo que conocemos como “democracia occidental”, en la que se reconocen y protegen los derechos democráticos.

Por las urnas pasará más de la mitad de la población mundial para decidir con sus votos a los candidatos y, con ellos, también las decisiones sobre la mayor parte de la economía mundial, el control de los principales arsenales nucleares y convencionales del Globo, el dominio sobre tecnologías disruptivas o minerales raros, ... Aunque parezca, simplemente por cantidad, que las democracias en el planeta pasan por un buen momento la realidad es que los conflictos cada vez más intensos, las fuertes polarizaciones, la desinformación o las crecientes amenazas, entre otras cuestiones alarmantes, están dañando gravemente a los indicadores globales de salud democrática.

La expansión de la democracia electoral y liberal, uno de los mayores logros de la humanidad a lo largo del siglo XX, alcanzó su punto álgido en 2000, cuando el 54% de la población mundial vivía en un régimen democrático. Sin embargo, esta tendencia se revirtió en 2019, cuando la cifra se redujo al 32%. El mundo “está perdiendo el rumbo¹”, así de claro ha sido el secretario general de las Naciones Unidas, António Guterres, durante su discurso de conmemoración del 75 aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos celebrado a finales de 2023. El político portugués ha alertado del aumento de los conflictos, la expansión de la pobreza y el hambre, el agravamiento de las desigualdades, la crisis humanitaria generada por el cambio climático, la lejanía de la igualdad de género o el aumento del autoritarismo, la disminución del espacio civil y el asedio a los medios de comunicación.

¹ “La ONU avisa que “el mundo está perdiendo el rumbo” en el 75 aniversario de la Declaración Universal de los DDHH”. Europa Press. Disponible en: <https://www.europapress.es/internacional/noticia-onu-avisa-mundo-perdiendo-rumbo-75-aniversario-declaracion-universal-ddhh-20231210090720.html>. Fecha de consulta: 12/12/23.

Según los datos más recientes de distintas organizaciones e instituciones, la democracia está en declive a lo largo del globo, en una encrucijada crítica, agravando una década definida por más retrocesos que democratización. Frente a los desafíos y la inestabilidad política y económica las democracias, incluso las más avanzadas o históricas, no parecen evolucionar o adaptarse al ritmo que marca la rápida evolución y transformación del mundo, dejando atrás, con todos los riesgos que ello conlleva, el desarrollo sólido de sociedades democráticas.

Los últimos 17 años han sido cruciales para la democracia y la libertad de expresión a nivel global, tal como atestigua la organización no gubernamental Freedom House², que documenta a través de sus informes anuales el debilitamiento de libertades civiles en algunos países y, globalmente, de la democracia en nuestro planeta. Freedom House determinó que, en base a una clasificación de países según su grado de libertad en base a una puntuación agregada de derechos políticos y de libertades civiles, 85 de los 210 países y territorios evaluados (el 40,5%) eran libres, 58 (el 27,6%) parcialmente libres y 67 (31,9%) eran países sin libertad.

La quinta edición del “Informe sobre el Estado Global de la Democracia” del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional)³, organización intergubernamental que apoya la democracia en todo el mundo, constata, en todas y cada una de las regiones del mundo, notables retrocesos en representación (incluidas elecciones creíbles y poderes legislativos efectivos), en Estado de derecho (descensos en independencia judicial e integridad y seguridad personal) y en Libertad de Expresión o de Reunión y Asociación. Medido en términos de áreas de mejora y declive dentro de cada país, 2022 fue el sexto año consecutivo en el que más países experimentaron declives netos en los procesos democráticos que mejoras netas, un patrón de declive que es el más prolongado desde que se iniciaron los registros de IDEA en 1975. En este escenario complejo, desigual y de contracción Europa sigue siendo la región del mundo con mejores resultados, liderada por una serie de democracias

² Disponible en: <https://freedomhouse.org/>. Fecha de consulta: 01/09/23.

³ "The Global State of Democracy 2023". International IDEA. Disponible en: <https://www.idea.int/publications/catalogue/global-state-democracy-2023-new-checks-and-balances>. Fecha de consulta: 12/12/23.

consolidadas, pero no es prudente caer en la autocomplacencia o el conformismo, ya que se han producido descensos significativos en países considerados como democracias consolidadas y sanas.

Según la Unidad de Inteligencia de The Economist, en su último "Índice de Democracia"⁴, solo el 8% de la población mundial vive en una democracia plena y operativa, el 37% en algún tipo de "democracia defectuosa", mientras que el 55% restante no vive en democracia en absoluto, de EIU de Economist Intelligence. Las conclusiones del informe revelan un declive y estancamiento de la democracia en todo el mundo y, aunque muchas democracias han puesto en marcha las leyes y la infraestructura necesarias para apoyar las instituciones democráticas, la desigualdad de acceso a esas instituciones es un problema grave y constante. Esta encuesta anual califica el estado de la democracia en 167 países sobre la base de cinco medidas con una puntuación máxima de diez: proceso electoral y pluralismo, funcionamiento del gobierno, participación política, cultura política democrática y libertades civiles.

Unos 5.700 millones de personas, el 72% de la población mundial, viven actualmente en autocracias electorales o autocracias cerradas, según el "Informe sobre la Democracia" del Instituto V-Dem⁵ de la Universidad sueca de Gotemburgo. En las autocracias electorales hay elecciones oficiales, pero no son libres, en las autocracias cerradas los individuos o bloques ejercen el poder sin control y, aunque las democracias de Europa son algunas de las más fuertes de las Democracia Liberal, hay preocupación por los recientes acontecimientos en el continente relacionados con la fiabilidad de instituciones públicas, de sus administraciones o el cumplimiento y compatibilidad con la legislación de la UE. A pesar del complejo contexto geopolítico y económico, los europeos⁶ mantienen su apoyo a los valores democráticos y con la democracia de la UE. Una mayoría absoluta de ciudadanos de la Unión está satisfecha con siete de diez aspectos diferentes de la democracia, como elecciones libres y justas (70%), libertad de expresión

⁴ "Democracy Index 2022". Economist Intelligence. Disponible en: <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2022/>. Fecha de consulta: 12/12/23.

⁵ "DEMOCRACY REPORT 2023. Defiance in the Face of Autocratization". V-Dem Institute, University of Gothenburg. Disponible en: https://v-dem.net/documents/30/V-dem_democracyreport2023_highres.pdf. Fecha de consulta: 12/12/23.

⁶ "EP Autumn 2023 Survey: Six months before the 2024 European Elections". Eurobarometer, European Union. Disponible en: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3152>. Fecha de consulta: 12/12/23.

(70%) o el respeto de los derechos fundamentales (66%), cuestiones que cuentan con mayor satisfacción y apoyo entre los ciudadanos europeos.

Europa es la región del mundo donde las condiciones para ejercer el periodismo son más favorables, especialmente dentro de las fronteras de la Unión Europea. Así queda recogido en la edición 2023 de la “Clasificación Mundial de la Libertad de Prensa”, un informe elaborado por Reporteros Sin Fronteras (RSF)⁷ en el que se evalúan las condiciones en las que se ejerce el periodismo en 180 países y territorios. En esta edición, en la que se han revelado grandes cambios, en ocasiones radicales, vinculados con la inestabilidad política, social y tecnológica, Noruega se mantiene en primera posición por séptimo año consecutivo mientras que Vietnam, China y Corea del Norte cierran una lista en la que España ha pasado del puesto 32 de 2022 al 36 en este 2023. La edición de 2023 concluye que la situación es “muy grave” en 31 países, “difícil” en 42, “problemática” en 55 y “buena” o “bastante buena” en 52 países, siendo adversas las condiciones para ejercer el periodismo en 7 de cada 10 países. Uno de los principales problemas recogidos es “la industria del engaño”, con la implicación de actores políticos en campañas de desinformación masiva o de propaganda, de manera regular o sistemática, en dos tercios de los países.

El control del gobierno sobre los medios de comunicación estatales ha seguido siendo abrumadoramente fuerte en el último año, aunque con una ligera disminución. Un 83% de los 592 medios de 157 países carecen de independencia editorial, según un estudio publicado por el Journalism Research Center⁸. La situación de los medios de comunicación estatales y públicos en todo el mundo sigue siendo preocupante ya que sólo 99 gozan de independencia editorial y, de ellos, solo 19 pueden clasificarse como medios independientes de servicio público, lo que se considera la referencia de la independencia de los medios en todos los aspectos.

⁷ “Clasificación Mundial de la Libertad de Prensa 2023: los peligros de la industria del engaño”. Reporteros Sin Fronteras. Disponible en: <https://rsf.org/es/clasificación-mundial-de-la-libertad-de-prensa-2023-los-peligros-de-la-industria-del-engaño>. Fecha de consulta: 12/12/23.

⁸ “FROM PUPPET TO POWERHOUSE. A Global Study of the Independence of State and Public Media”. Media and Journalism Research Center. Disponible en: <https://journalismresearch.org/wp-content/uploads/2023/12/State-Media-2023.pdf>. Fecha de consulta: 12/12/23.

Un año definido por las elecciones

El año comenzó con las elecciones parlamentarias del 7 de enero en Bangladés. Fue el pistoletazo de salida para un calendario en el que encontramos el 9 de enero Bután (2.^a vuelta asamblea nacional), 13 de enero Taiwán (presidente y parlamento), 28 de enero Finlandia (presidente), 4 de febrero El Salvador (presidente y parlamento) y Malí (presidente), 7 de febrero Azerbaiyán (presidente), 8 de febrero Pakistán (parlamento), 14 de febrero Indonesia (presidente y parlamento), 25 de febrero Bielorrusia (parlamento) y Senegal (presidente), 1 de marzo Irán (parlamento), 8 de marzo Irlanda (referéndum constitucional), 10 de marzo Portugal (parlamento), 15-17 de marzo Rusia (presidente), 19 de marzo Malí (referéndum constitucional), 23 de marzo Eslovaquia (presidente), 10 de abril Corea del Sur (parlamento), 24 de abril Macedonia del Norte (presidente), 5 de mayo Panamá (presidente y parlamento), 8 de mayo Macedonia del Norte (parlamento), 12 de mayo Lituania (presidente y referéndum constitucional), 19 de mayo República Dominicana (presidente y parlamento), 1 de junio Islandia (presidente), 2 de junio México (presidente y congreso), 6-9 de junio Parlamento de la Unión Europea, 9 de junio Bélgica (parlamento), 22 de junio Mauritania (presidente), 28 de junio Mongolia (parlamento), 15-16 de julio Ruanda (presidente y cámara de diputados), 9 de octubre Mozambique (presidente y parlamento), 27 de octubre Uruguay (presidente y parlamento), 29 de octubre Malí (parlamento), 5 de noviembre Estados Unidos (presidente, cámara de representantes y senado), 12 de noviembre Palaos (presidente y parlamento), 30 de noviembre Mauricio (asamblea nacional) y 7 de diciembre Ghana (presidente y parlamento), además de las indirectas del senado de Camboya, en febrero, y las de marzo al senado de la República Democrática del Congo.

Con fecha aún por fijar están las elecciones de Argelia (presidente), Austria (parlamento), Botsuana (asamblea nacional), Chad (presidente y parlamento), Croacia (parlamento), Gabón (referéndum constitucional), Georgia (parlamento), India (parlamento), Kiribati (presidente), Liechtenstein (referéndum), Moldavia (presidente), Namibia (presidente y parlamento), Rumanía (presidente), Reino Unido (parlamento), Sudáfrica (parlamento), San Marino (parlamento), Sudán del Sur (presidente y parlamento), Sri Lanka (presidente), Togo (parlamento), Ucrania (presidente y parlamento) o Venezuela (presidente), entre otros.

Y entre las más destacadas tenemos las celebradas el 13 de enero en Taiwán en las que ganó el Partido Democrático Progresista (PDP) de Lai Ching-te, hasta entonces vicepresidente del país, ambos contrarios a las ambiciones comunistas de Pekín, por lo que se abre un nuevo ciclo de relación de la isla autónoma con China y, para aliviarla presión que ejerce, es previsible un mayor acercamiento a naciones democráticas como Estados Unidos, Japón, Corea del Sur o Filipinas. Otro país relevante en la región es Indonesia, el cuarto país más poblado del mundo. Con 273 millones de habitantes celebra el 14 de febrero las elecciones más multitudinarias del mundo en un solo día. El presidente Joko Widodo ha llegado al límite de sus mandatos y Prabowo Subianto, ministro de Defensa, es el favorito para sucederle en el año en el que se vivirá un hecho inusual, un cambio de capital. El 17 de agosto será la inauguración oficial de Nusantra, construida desde cero, en sustitución de Yakarta.

Marzo, del 15 al 17, será la cita en Rusia para elegir a su presidente. Es difícil pensar en nadie que no sea Putin, tanto por la escasa presencia y posibilidades de la oposición como por la inestabilidad que podría suponer un relevo inesperado que mantenga una estabilidad internacional que se está demostrando muy poco estable. Rusia, con el conflicto bélico en Ucrania en marcha y sufriendo cierto aislamiento internacional, sigue siendo una potencia a tener en cuenta, más allá de lo nuclear, en las relaciones e instituciones internacionales en las que están involucradas China, Estados Unidos y Europa. Vladimir Putin, tras lograr una victoria más, se mantendrá en el cargo presidencial hasta 2030 y podría renovar cargo con un sexto mandato hasta 2036.

Alrededor de 900 millones de votantes acudirán a las urnas entre abril y mayo en la India, la mayor democracia del mundo y un actor geopolítico en camino de ser una de las grandes potencias demográficas, económicas y tecnológicas de este siglo. Serán unas elecciones que probablemente durarán varias semanas y en las que el primer ministro, Narendra Modi, en el poder desde 2014, aspira a un tercer mandato de 5 años. Candidato por el partido nacionalista hindú de derechas Bharatiya Janata Party (BJP), Modi es el líder elegido democráticamente más popular del mundo con un índice de aprobación nacional del 78%. Su discurso frente a una oposición unida en torno a Rahul Gandhi, líder de Congreso Nacional Indio en el que se han coaligado 28 partidos, se basará en

el discurso nacionalista o en destacar los logros económicos y geopolíticos del país que, en 2023, superó a China, vecinos y competidores, como el más poblado del mundo. Esta rivalidad podría obligar a India a revisar su calculada ambigüedad diplomática y estratégica y sus redes de alianzas militares e industriales con Rusia y Occidente, en los BRICS, para definir su posición en el mundo.

En Europa, para las elecciones al Parlamento Europeo de junio, las décimas, una reciente encuesta del Consejo Europeo de Relaciones Exteriores (ECFR)⁹ pronostica un notable giro por el aumento del voto a favor de los partidos populistas de derecha y más conservadores, muchos de ellos antieuropeos, en la mayoría de los países de la Unión frente a las opciones de centro-izquierda y verdes. Según el sondeo Identidad y Democracia, de extrema derecha, podría ganar 40 escaños, convirtiéndose en el tercer grupo con más representación del Parlamento. Una posible coalición de eurodiputados democristianos, conservadores y de derechas radicales y populistas podría hacerse con la mayoría de la cámara por primera vez. 400 millones de ciudadanos están llamados a las urnas en unas elecciones, continentales, que tienen entre los favoritos a la actual presidenta Ursula von der Leyen, quien podría repetir mandato al frente de la Comisión Europea durante otros cinco años mientras el 1 de julio Hungría asume la presidencia del Consejo de la UE.

Los 720 eurodiputados, junto con los representantes de los gobiernos de los países de la UE, desarrollan y votan leyes que determinan el desarrollo de la Unión y de los 27 miembros, pero también cuál será el nivel real de compromiso con el conflicto de Ucrania y de la relación con el Kremlin, con las medidas que se deban tomar en la agenda climática y energética para cumplir con acuerdos y objetivos, para poner a una UE creíble y unida en el mapa geopolítico y tecnológico, para garantizar la independencia del poder judicial y de las libertades o para abrir la puerta a la incorporación a los 27 de nuevos estados miembros como podrían ser Ucrania, Moldavia, Georgia, Bosnia y Herzegovina o Macedonia del Norte. En muchos de ellos, al igual que en 12 estados miembros, se celebrarán también comicios este año.

⁹ "A sharp right turn: A forecast for the 2024 European Parliament elections". European Council on Foreign Relations. Disponible en: <https://ecfr.eu/publication/a-sharp-right-turn-a-forecast-for-the-2024-european-parliament-elections/>. Fecha de consulta: 25/01/24.

Las presidenciales de junio de 2024 en México darán, por primera vez en su historia, a una mujer como presidenta del país para los próximos 6 años. El actual presidente, Andrés Manuel López Obrador, conocido por sus iniciales AMLO y con una elevada popularidad solo superada por la del líder indio Narendra Modi, no puede volver a presentarse al haber cumplido los límites legales establecidos para su mandato. Apoyará a Claudia Sheinbaum, la candidata de su partido político Morena, exalcaldesa de la capital y representante del gubernamental partido de izquierdas, frente a Xóchitl Gálvez, una exsenadora que lidera la coalición de partidos de la oposición Frente Amplio por México, que agrupa, entre otros, al derechista Partido de Acción Nacional (PAN) y al Partido Revolucionario Institucional (PRI). Estas elecciones, en las que participarán cerca de 100 millones de votantes, son las más importantes de México. Los 32 estados celebrarán elecciones simultáneamente por primera vez el 2 de junio para cubrir más de 20.000 cargos públicos, un récord para el país, y por su transcendencia en las relaciones con su vecino del norte, Estados Unidos, por cuestiones, principalmente, de tráfico de drogas e inmigración irregular.

Cruciales para el planeta y para mantener el “Unidos” de su nombre son las elecciones que se celebrarán el 5 de noviembre en EE.UU., de las que saldrán las dos cámaras legislativas y el presidente del país, un inquilino que ocupará la Casa Blanca durante cuatro años a partir de enero de 2025. Todo apunta a que se repetirá el cara a cara de dos políticos veteranos en un duelo que va más allá de la polarización y la división nacional, tanto en políticas como la exterior como en cuestiones domésticas. Más de 160 millones de estadounidenses están registrados para votar y decidir, con mucha probabilidad, entre el presidente en ejercicio, el demócrata Joe Biden, que espera lograr un segundo mandato a sus 81 años, mientras que el ex Presidente Donald Trump aspira, a sus 77, a ser el candidato republicano y conseguir un segundo mandato no consecutivo a pesar de sus cuatro acusaciones por múltiples cargos penales (la Constitución no impide que un candidato encarcelado se convirtiera en presidente). Si lo logra, años después de instar a las multitudes congregadas frente al Capitolio a “luchar como el demonio”, sería el segundo presidente estadounidense en la historia en ganar dos elecciones interrumpidas por el mandato de otro presidente tras su antecesor Grover

Cleveland.

Demócratas y republicanos están igualmente preocupados (84 %) por el estado de su democracia. Aunque sus fuerzas armadas y la economía siguen siendo excepcionalmente fuertes, Estados Unidos se enfrenta a sí mismo en unas elecciones disfuncionales sin precedentes. El ganador, según vaticinan las encuestas, se decidirá por sólo decenas de miles de votantes en un puñado de estados indecisos y el perdedor, y no hace falta encuestas para afirmarlo, no reconocerá el resultado por considerar que es ilegítimo y planteará todo tipo de reclamaciones y campañas cuyo resultado seguro, y no es acabar en la Casa Blanca, será la erosión y desprestigio de la democracia estadounidense, de sus instituciones políticas y de su credibilidad interna e internacional. Las elecciones pondrán a prueba el estado de la Unión hasta un punto que la nación más poderosa del mundo no ha experimentado desde la Guerra de Secesión (1861-1865) y serán, de todas las convocadas este año y más que cualquier otra, las más trascendentales para la estabilidad, la seguridad y las perspectivas económicas del conjunto de todos los países del mundo.

En África se celebrarán 16 elecciones, aunque solo seis de ellas tendrán lugar en países considerados como democracias. Las más relevantes serán las sudafricanas, las más importantes en su historia reciente. Más de 26 millones de sudafricanos están registrados para votar, según la Comisión Electoral de Sudáfrica. Treinta años después de las elecciones de 1994, que pusieron fin a la política segregacionista del apartheid y dieron el poder al Congreso Nacional Africano de Nelson Mandela, el CNA podría perder el poder que ha mantenido desde entonces. El actual presidente Cyril Ramaphosa, que aspira a un segundo mandato, ha perdido popularidad y apoyos por la corrupción y las dificultades económicas y se enfrenta, por primera vez, a una oposición con posibilidades de ganar y que se agrupa en la Alianza Democrática liderada por John Steenhuisen.

Reino Unido, sumido en una crisis política y social que ha visto pasar varios primeros ministros en meses, podría adelantar las elecciones generales previstas para enero de 2025. El actual premier, Rishi Sunak, podría perder el liderazgo conservador que ha tenido a los tories en el gobierno durante 14 años y dar el relevo al Partido Laborista encabezado por Keir Starmer, quien sería primer ministro con un parlamento probablemente dividido sin una mayoría clara.

Retos pendientes

Este es el primer gran ciclo electoral en el que las herramientas de IA generativa estarán ampliamente disponibles para votantes, gobiernos y campañas políticas... y para las actividades de desinformación, una amenaza preocupante en el año electoral más importante de la historia moderna ya que, a través de múltiples canales y plataformas, socava la legitimidad de los resultados mediante campañas de desacreditación de los candidatos y del proceso electoral, exacerbando la polarización política, la división social y degradando la confianza en los medios de comunicación. El Foro Económico Mundial¹⁰ ha señalado recientemente que representa uno de los mayores riesgos mundiales a corto plazo, lo que podría derivar en consecuencias negativas, y advierte que algunas naciones podrían aprovechar la lucha contra la desinformación para imponer medidas que atenten contra los derechos humanos. La actual era de competencia digital exige un compromiso constante de las democracias para defender la integridad, no solo tecnológica, de sus instituciones y elecciones.

2023 fue el año de la explosión tecnológica con la IA como gran protagonista y este 2024 avanzará aún más como tecnología, centrándose principalmente en asuntos fundamentales como la privacidad, la explicabilidad y la fiabilidad de los datos pero, también, con la necesidad de no aumentar brechas y desigualdades existentes como las de acceso a las tecnologías, alfabetización mediática y educativa, de ingresos, digital, etc. en un año que, además, será clave para la computación cuántica. Ciertamente será, pese a las múltiples iniciativas internacionales y nacionales, que los avances en inteligencia artificial avanzarán mucho más rápido que los esfuerzos de gobernanza.

Entre las cuestiones pendientes seguirán conflictos abiertos en 2023 como las guerras de Ucrania y Gaza, que tiene repercusiones más allá de Oriente Medio, la crisis en el mar Rojo, en la que están implicadas naciones occidentales como EE.UU. o la UE, y que está desestabilizando la región y alterando las cadenas logísticas, o las tensiones en

¹⁰ "The AI Awakening". International Monetary Fund (IMF). Disponible en: <https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2023/11/30/FandD-the-AI-awakening>. Fecha de consulta: 25/01/24.

Etiopía, el Sahel, Myanmar, Haití, Armenia-Azerbaiyán o la posibilidad, siempre presente, de un conflicto entre potencias.

En su informe “Chief Risk Officers Outlook 2023”¹¹, el FMI concluye que la continua volatilidad de las relaciones geopolíticas y geoeconómicas entre las principales economías es la mayor preocupación de los responsables de riesgos tanto del sector público como del privado. El choque inflacionista mundial que comenzó en 2021 seguirá ejerciendo un lastre económico y político en 2024 aumentando el coste de la vida y los empresariales, la recesión económica, las restricciones comerciales, la inestabilidad de los mercados o los bruscos cambios en las políticas en las relaciones económicas internacionales, acrecentando la creciente tendencia de rivalidad como las tensiones entre Estados Unidos y China, que están haciendo temblar la economía mundial.

China, actor clave para el desarrollo económico, está sufriendo un menor crecimiento del que estaba previsto en sus planes quinquenales, una disminución de la inversión extranjera directa, debilitamiento de las exportaciones, crisis inmobiliaria y un elevado desempleo con especial impacto en los jóvenes, factores que describen a la economía china como una “bomba de relojería”. Una crisis de confianza pública podría poner de manifiesto dudas en la capacidad de liderazgo del Partido Comunista Chino y aumentar el riesgo de inestabilidad social por la incapacidad de Pekín para reformar el vacilante modelo de crecimiento económico.

Año clave también para la sostenibilidad y la urgente transición ecológica. Aunque se firman acuerdos internacionales y se ponen en marcha iniciativas para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y aumentar la eliminación de dióxido de carbono, medidas que siguen siendo cruciales, urge redoblar los esfuerzos de adaptación al cambio climático para evitar pérdidas y aumentar la resiliencia. Este 2024 volverá con fuerza “El niño”, dejando a su paso víctimas, daños millonarios, migraciones, hambruna y cadenas logísticas afectadas, ... por poner un ejemplo.

2024 no será solo intenso por un ciclo electoral con un número de elecciones sin precedente. Lo es también por el intenso debate entre el cambio o continuidad, en el que

¹¹ “Chief Risk Officers Outlook”. World Economic Forum. Disponible en: https://www3.weforum.org/docs/WEF_Chief_RiskOfficers_Outlook_2023.pdf. Fecha de consulta: 25/01/24.

las tentaciones iliberales, los dictadores y las tecnologías mal empleadas podrían utilizarse para aprovecharse de la democracia apuntalando gobiernos ilegítimos que anulen a sus opositores, a las instituciones reconocidas y a las leyes que garantizan derechos y libertades democráticas. Por si sociedades cada vez más cansadas por la velocidad de los cambios, la polarización y la saturación de contenidos dan alas a la contestación, la fragmentación y el auge de los extremismos que hagan irreconciliable, e incluso ingobernable, el desfase entre sociedad, instituciones y partidos políticos. Por los intensos cambios en la geopolítica y la evolución económica mundial que habrá antes y después de pasar por las urnas. Los resultados definirán la permanencia o la transformación del actual tablero geopolítico en el que nos encontramos actualmente, de si en él jugamos el mismo juego o cada uno el suyo y de qué piezas estarán o no y cuáles podrían ser relevantes. Para ello, cada papeleta cuenta.

*David Corral Hernández**

Periodista RTVE

12/2024

1 de febrero de 2024

Juan Manuel Garat González *

La inteligencia artificial como factor de transformación de las operaciones militares en el nivel operacional

La inteligencia artificial como factor de transformación de las operaciones militares en el nivel operacional

Resumen:

La inteligencia artificial (IA) ha emergido como una tecnología transformadora para numerosos y variados aspectos del mundo actual. No obstante, su aplicación a las operaciones militares puede cobrar especial relevancia, debido a su potencial para mejorar la toma de decisiones. El presente artículo explora el papel de la IA en las operaciones militares y describe cómo esta puede contribuir al proceso de planeamiento de las operaciones de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

El trabajo analiza cómo las diferentes tecnologías de IA pueden contribuir específicamente al planeamiento de operaciones militares en el nivel operacional, tomando como referencia el proceso de planeamiento de la OTAN. Asimismo, el estudio se centra en las fases relacionadas con la generación de conocimiento y la toma de decisiones.

Por último, se estudian las limitaciones y riesgos de la aplicación de la IA en el planeamiento de operaciones militares, abordando las cuestiones éticas y legales subyacentes, en particular la necesidad de garantizar la transparencia, el control humano de los sistemas de IA y una regulación robusta para un desarrollo y empleo seguros.

Palabras clave:

Inteligencia artificial, planeamiento, ética, datos, limitaciones y riesgos.

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

Artificial intelligence in the transformation of military operations at the operational level

Abstract:

Artificial intelligence (AI) has emerged as a transformative technology in many aspects of the modern world. Its application in military operations, however, is particularly relevant due to its potential to improve decision-making. This paper explores the role of AI in military operation planning and its contribution to the NATO planning process.

The analysis focuses on how different AI technologies can contribute specifically to military operation planning at the operational level, with the NATO planning process as a reference. The study specially highlights the phases related to knowledge development and decision-making.

Finally, the study addresses the limitations and risks of applying AI in military operation planning, including ethical and legal issues. In particular, the need for transparency, human control of AI systems, and robust regulation for safe development and employment is emphasized.

Keywords:

Artificial intelligence, Planning, Ethics, Data, Limitations and risks.

Introducción

La IA es la más representativa de las tecnologías emergentes y disruptivas (EDT) y está llamada a condicionar los procesos de toma de decisiones de los gobiernos y organizaciones internacionales. La importancia estratégica de la IA en el futuro puede ser determinante en muchos terrenos y probablemente representará un elemento diferenciador en la competición geoestratégica mundial.

En las operaciones militares, la IA puede contribuir a ordenar y dar coherencia al gran volumen de datos existente, aliándose con la inteligencia humana para satisfacer las necesidades militares en un entorno competitivo y demandante. El planeamiento operacional de una operación militar podría beneficiarse enormemente del uso de tecnologías de IA, si bien es necesario demarcar claramente sus límites de actuación y autonomía y la transparencia del proceso para garantizar la supervisión humana, todo ello con el fin de asegurar un uso ético de estas tecnologías.

La IA aplicada a la defensa

En 2018, James N. Mattis, secretario de Defensa de los EE. UU., vaticinó que la IA podría «cambiar la naturaleza fundamental de la guerra», una afirmación que podría «alterar los principios de la guerra y siglos de pensamiento militar»¹. El presidente de Rusia, Vladímir Putin, fue más allá al afirmar que «la IA es el futuro, no solo para Rusia, sino para toda la humanidad [...]». Quien se convierta en líder en esta esfera se convertirá en el gobernante del mundo»², aseveración con la que coincide Xi Jinping, que pretende llevar a China al liderazgo en IA en 2030³.

¹ HELLER, Christian H. «Near-term applications of artificial intelligence: Implementation Opportunities from Modern Business Practices», *Naval War College Review*, vol. 72, n.º 4. U.S. Naval War College Press, 2019, p. 73. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/26775520> [consulta: 8/9/2022].

² MORGAN, Forrest E. *et al.* «Military applications of artificial intelligence: ethical concerns in an uncertain world». RAND Corporation, Santa Monica (California), 2020. Disponible en: https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR3100/RR3139-1/RAND_RR3139-1.pdf [consulta: 8/9/2022].

³ ARTEAGA MARTÍN, Félix. «Contexto estratégico de la inteligencia artificial», *La Inteligencia Artificial aplicada a la Defensa (Documentos de Seguridad y Defensa*, n.º 79). IEEE, 2019, pp. 99-126. Disponible en: <https://publicaciones.defensa.gob.es/la-inteligencia-artificial-aplicada-a-la-defensa-n-79-libros-pdf.html>

La reciente actualización de la visión estratégica de la OTAN⁴ refleja la importancia que esta otorga a las EDT en la competición global. La referida visión se encuentra en sintonía con su Estrategia de IA, donde la Alianza vislumbra un futuro en el que el uso de la IA se convertirá en inherente a la organización, que aprovechará el potencial de estas tecnologías mientras se protege de su uso por parte de adversarios⁵.

Las aplicaciones de la IA en el ámbito militar son tan variadas como aquellos desarrollos tecnológicos civiles que se pretenden adaptar. Al igual que en el ámbito comercial, «la logística, el transporte y las capacidades de suministro se benefician directamente de los avances en inteligencia artificial»⁶. La tecnología de drones, sensores terrestres y espaciales, además de la capacidad en el ciberespacio, permitirán la recolección autónoma de información, lo que aumentará la cantidad de datos disponibles para su análisis y uso. La IA permitirá mejoras sustanciales en la calidad de la inteligencia obtenida a partir del *big data*⁷, además de resultar imprescindible para apreciar patrones y tendencias inadvertidos incluso para ojos humanos experimentados⁸.

Esta superioridad en la información podrá ser empleada como apoyo a la toma de decisiones y el planeamiento. Como destaca Roldán Tudela, una ventaja del uso de la IA en el proceso de toma de decisiones es que «la automatización del análisis y la actualización continua del conocimiento de la situación permiten una rápida reacción frente a la naturaleza cambiante y el acelerado ritmo de las operaciones»⁹, característica que en el futuro será más determinante, ya que permitirá «gestionar el ciclo de decisión más rápido que el adversario»¹⁰.

⁴ OTAN. NATO Strategic Concept, 2022. Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_210907.htm.

⁵ OTAN. *Artificial Intelligence Strategy*. 2021, p. 3.

⁶ HELLER, Christian H. *Op. cit.*, p. 83.

⁷ MORGAN, Forrest E. *et al. Op. cit.*

⁸ HELLER, Christian H. *Op. cit.*, pp. 73-100.

⁹ *La Inteligencia Artificial aplicada a la Defensa (Documentos de Seguridad y Defensa, n.º 79)*. IEEE, 2019, pp. 111. Disponible en: <https://publicaciones.defensa.gob.es/la-inteligencia-artificial-aplicada-a-la-defensa-n-79-libros-pdf.html>

¹⁰ MORGAN, Forrest E. *et al. Op. cit.*



Figura 1. MQ-9 PREDATOR B del Ejército del Aire y del Espacio¹¹

En relación con los datos operativos, el Ministerio de Defensa (MDEF) concibe la nube de combate (*combat cloud*)¹² como «una red interconectada para el intercambio de datos e información dentro del espacio de batalla, donde cada usuario o plataforma aportan y reciben información esencial de forma transparente, que puede ser utilizada en toda la gama de operaciones militares», lo que la erige en «elemento clave para la operaciones multidominio»¹³. El JEMAD, en su «visión de la nube de combate», la considera un «sistema de sistemas» interconectados, que integra los tres niveles de las operaciones¹⁴ y que debe propiciar la interoperabilidad y la sistematización del planeamiento y ejecución de las operaciones militares¹⁵.

¹¹ MINISTERIO DE DEFENSA. *Entorno operativo 2035* (primera revisión). Ministerio de Defensa, Madrid, 2022. Disponible en: <https://publicaciones.defensa.gob.es/entorno-operativo-2035-primera-revision-libros-pdf.html>.

¹² *Idem*.

¹³ Las operaciones «multidominio» se caracterizan por su «complejidad, definida por el entorno operativo tecnológico, híbrido, globalizado y cambiante, que obliga a enfrentar al oponente de una manera más ágil y veloz a como lo veníamos haciendo hasta ahora» (MINISTERIO DE DEFENSA. *Operaciones multidominio*. Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica, 2020, p. 12. Disponible en: https://emad.defensa.gob.es/Galerias/CCDC/files/Concept_Note_on_Multi-domain_Operations.pdf).

¹⁴ En el ámbito de la OTAN se pueden encontrar tres niveles en los que se desarrollan las operaciones militares: el estratégico-militar, el operacional y el táctico (MINISTERIO DE DEFENSA. *Doctrina para el empleo de las FAS: PDC-01(A)*. Ministerio de Defensa, Madrid, febrero de 2018. Disponible en: https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Nacional/2018/PDC01_A_Doctrina_empleo_FAS_27feb2018.pdf).

¹⁵ ESTADO MAYOR DE LA DEFENSA. *Visión del JEMAD de la nube de combate*. 2022.



Figura 2. Integración en el multidominio¹⁶

Planeamiento de las operaciones

El planeamiento de operaciones militares es un proceso mediante el cual, a partir del análisis del entorno y la misión encomendada, se diseñan y desarrollan soluciones —que se plasman en directivas, planes u órdenes— para alcanzar objetivos estratégicos militares y resolver problemas operativos complejos, involucrando a todos los escalones de mando y otros instrumentos de poder no militares, con un enfoque integral y multidisciplinar¹⁷.

La figura protagonista del planeamiento es el comandante operacional, que el MDEF define como «el responsable de cumplir la misión encomendada [...] ejerciendo su autoridad sobre el nivel táctico mediante una estructura de mando adecuada y la aplicación del arte operacional»¹⁸.

La toma de decisiones de ámbito militar se enfrenta a «un futuro tan cambiante y complejo» que «comprender el entorno operativo y tomar decisiones rápidamente es un requisito esencial»¹⁹ y coordinar e integrar todas las actividades concernientes a las operaciones se ha convertido en un desafío²⁰. Para ello, los avances en IA y *big data*

¹⁶ IONITA, Craisor-Constantin. «Multi-Domain Operations versus the Mosaic Warfare. Future Conflicts' Dillema Between Multi-Domain Operations and the Mosaic Warfare». 2021.

¹⁷ Ministerio de Defensa. *Op. cit.*, febrero de 2018.

¹⁸ *Idem*.

¹⁹ MINISTERIO DE DEFENSA. *Op. cit.*, 2022.

²⁰ NATO SCIENCE AND TECHNOLOGY ORGANIZATION. *AI augmented immersive simulation in training and decision making course of action analysis* (informe técnico TR-MSG-189-ALL). Bruselas (Bélgica), 2022. Disponible en:

pueden representar un beneficio significativo, ya que la gran proliferación de los datos disponibles requiere que la fusión e interpretación de la información se realice mayormente de forma automática²¹, potenciando y agilizando «extraordinariamente la capacidad de analizar la información y convertirla en conocimiento»²². Un mejor conocimiento y comprensión permitirán adaptar los ciclos de decisión al ritmo imperante en el nuevo entorno²³.

A esta necesidad de procesamiento de datos se suma otro factor inherente a las operaciones militares: la incertidumbre, que convierte la toma de decisiones en un proceso aún más complejo, «donde la imprevisibilidad es parte habitual del escenario»²⁴. La IA puede ayudar al comandante y a su EM a filtrar y analizar la información relevante, superar la incertidumbre y afrontar el conflicto en la «zona gris»²⁵ y acelerar el proceso de toma de decisiones para obtener una ventaja cognitiva. En resumen, se trata de una herramienta clave para lograr la superioridad sobre el enemigo en el campo de batalla multidominio²⁶.

<https://www.sto.nato.int/publications/STO%20Technical%20Reports/Forms/Technical%20Report%20Document%20Set/docsethomepage.aspx?ID=5035&FolderCTID=0x0120D5200078F9E87043356C409A0D30823AFA16F6010066D541ED10A62C40B2AB0FEBE9841A61&List=92d5819c-e6ec-4241-aa4e-57bf918681b1&RootFolder=%2Fpublications%2FSTO%20Technical%20Reports%2FSTO%20DTR%20DM%20SG%20D189> [consulta: 5/12/2022].

²¹ VAN DEN BOSCH, Karel y BRONKHORST, Adelbert. «Human-AI Cooperation to Benefit Military Decision Making», *Big Data and Artificial Intelligence for Military Decision Making. Human-AI Cooperation to Benefit Military Decision Making*. Science and Technology Organization, OTAN, Burdeos (Francia), junio de 2018. Disponible en:

<https://www.sto.nato.int/publications/STO%20Meeting%20Proceedings/STO-MP-IST-160/MP-IST-160-S3-1.pdf> [consulta: 5/12/2022].

²² MINISTERIO DE DEFENSA. *Op. cit.*, 2022.

²³ *Idem*.

²⁴ OLIER, Eduardo y CORCHADO, Juan Manuel. «Inteligencia artificial: aplicaciones a la defensa» (Documento de Investigación IEEE, 01/2022). Disponible en: https://www.ieee.es/publicaciones-new/documentos-de-investigacion/2022/DIEEEINV01_2022_EDUOLI_Inteligencia.html [consulta: 7/9/2022].

²⁵ MINISTERIO DE DEFENSA. «Zona del espectro de los conflictos donde predominan las actuaciones situadas al margen del principio de buena fe entre estados (*bona fide*) que pese a alterar notablemente la paz no cruzan los umbrales que permitirían o exigirían una respuesta armada», *Doctrina para el empleo de las FAS: PDC-01(A)*. Ministerio de Defensa, Madrid, febrero de 2018, p. 80. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Nacional/2018/PDC-01_A_Doctrina_empleo_FAS_27feb2018.pdf.

²⁶ OLIVA, Lazaro Jr. «Artificial Intelligence and the Future of Operational Art». U.S. Army School for Advanced Military Studies, Fort Leavenworth (Estados Unidos), 2018. Disponible en: <https://apps.dtic.mil/sti/citations/AD1071223> [consulta: 8/9/2022].

La OTAN, consciente de estas circunstancias, en su iniciativa NATO 2030 establece claramente su intención de «fomentar la incorporación de la IA en el planeamiento estratégico y operacional»²⁷.

La herramienta que emplea la OTAN para el proceso de planeamiento de operaciones (OPP) es desde 2010 la «Directiva para el planeamiento integral de las operaciones» (COPD). Alineado con la definición del arte operacional, el OPP en este nivel (OLPP) «traduce los objetivos operacionales en acciones, misiones y objetivos tácticos, exponiendo de forma clara el modo en que va a ser organizada la fuerza y empleadas las capacidades disponibles para la consecución de los efectos²⁸ deseados en el entorno operativo»²⁹.

Las fases del OLPP más susceptibles de mejorar con la aplicación de la IA son las relacionadas con el conocimiento y la visualización del problema operacional —es decir, las tres primeras (figura 1)—, complementadas por el proceso de «comprensión integral del entorno operativo» (CUOE), en el que se analizan el entorno, los actores que influyen en él y las posibles líneas de acción de los oponentes (OCA)³⁰.

²⁷ OTAN. «NATO 2030 - Analysis and Recommendations of the Reflection Group Appointed by the NATO Secretary General». 2020. Disponible en: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2021/6/pdf/2106-factsheet-nato2030-en.pdf [consulta: 24/2/2023].

²⁸ Los efectos son «cambios reconocibles en el comportamiento o el estado físico de un sistema como resultado de una o más acciones» (OTAN. *Allied Joint Doctrine for the Planning of Operations [AJP-05 (A) V2]*. NATO Standardization Office (NSO), 2019, p. 3-7. Disponible en: <https://nso.nato.int/nso/nsdd/main/standards/ap-details/2905/EN>).

²⁹ MINISTERIO DE DEFENSA. *Op. cit.*, febrero de 2018.

³⁰ OTAN. *Comprehensive Operations Planning Directive version 3.0*. 2021.

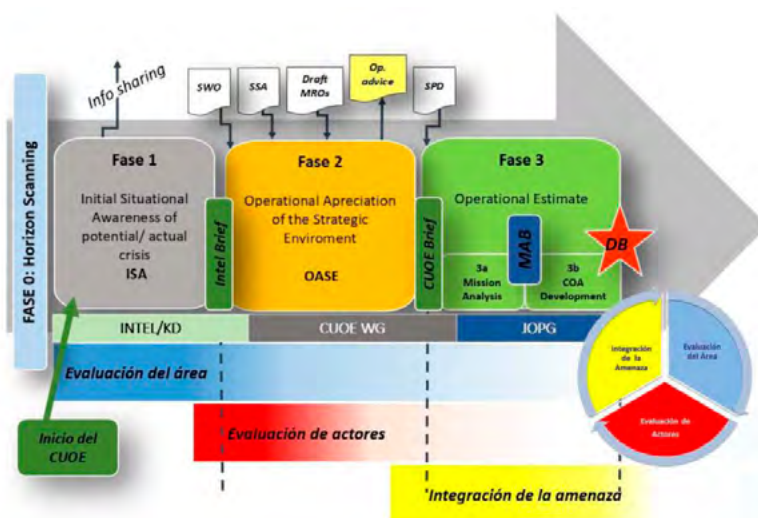


Figura 3. Relación entre el CUOE y las fases del OLPP³¹

La disponibilidad de todos los datos relacionados en una nube de combate permitirá analizar de forma sistemática los ámbitos en que se divide el entorno, ofrecer relaciones que no resulten evidentes de manera inmediata y, en última instancia, proporcionar unas OCOA más realistas, por ejemplo, adaptadas a las condiciones de terreno reales³². Como indica el capitán de corbeta norteamericano Steven Davis, se podrán desarrollar métodos para incluir en el CUOE datos y hechos cualitativos, como cambios en la postura del adversario o respuestas de diferentes audiencias a las operaciones propias³³.

Pero en el planeamiento no solo es importante el plan final, sino que el propio proceso quizás lo sea aún más. Como expresa el comandante estadounidense Branch, «estos esfuerzos generan conocimientos de inteligencia y refinan aún más la situación operativa, proporcionando al comandante una base de comprensión más sólida para tomar decisiones»³⁴. Por ello es importante que toda la información recopilada por la IA pueda ser presentada de forma más o menos simplificada, de manera que se alcance

³¹ CESEDEN. *Planeamiento de operaciones y ejercicios conjuntos (adaptado a la COPD v 3.0 de 15 de enero de 2021)*. Madrid, 2022.

³² BRANCH, William A. «Artificial Intelligence and Operational-Level Planning: An Emergent Convergence». U.S. Army Command and General Staff College, Fort Leavenworth (Estados Unidos), 2018. Disponible en: <https://apps.dtic.mil/sti/citations/AD1070958> [consulta: 8/8/2022].

³³ DAVIS, Steven I. «Artificial Intelligence at the Operational Level of War». Naval War College, Newport, United States, 2020. Disponible en: <https://apps.dtic.mil/sti/citations/AD1108371> [Consultado: 8 de septiembre de 2022].

³⁴ BRANCH, William A. *Op. cit.*

progresivamente un entendimiento humano, que, mediante procesado del lenguaje natural (NLP), permita un intercambio de información entre la IA y el «grupo conjunto de planeamiento operacional» (JOPG), y así pueda disponerse de una presentación más intuitiva de los resultados³⁵. Esta colaboración hombre-máquina ayudará al comandante y su EM a comprender mejor el entorno mediante el diálogo iterativo y el aprendizaje conjunto³⁶.

Avanzando hasta la tercera fase del planeamiento, sobre la base de las condiciones estratégicas deseables recibidas del nivel superior, la misión y los objetivos, el comandante, como figura central, dirigirá y orientará al grupo de planeamiento para tratar de determinar lo «inaceptable» de la situación conflictiva³⁷. Con todo ello se identifican las «condiciones operacionales» a crear en el entorno, que también se plasman en el «diseño operacional»³⁸.

Los avances actuales en NLP permiten interpretar de forma significativa una misión. Comprender las acciones que apoyan su consecución permite reconocer qué comportamientos y circunstancias deben modificarse para cumplirla, lo que podría encauzarse con éxito mediante modelos sistémicos del comportamiento de los actores implicados. En términos de comportamiento, el análisis de sus acciones podría utilizarse para deducir sus motivaciones y la forma más adecuada de influenciarlas³⁹.

³⁵ MCKENDRICK, Kathleen. «The Application of Artificial Intelligence in Operations Planning», *The 11th NATO Operations Research & Analysis Conference Proceedings. Program Committee Forward*. NATO, Londres (Reino Unido), septiembre de 2017. Disponible en: <https://www.sto.nato.int/publications/STO%20Meeting%20Proceedings/STO-MP-SAS-OCS-ORA-2017/MP-SAS-OCS-ORA-2017-02-1.pdf> [consulta: 25/10/2022].

³⁶ BRANCH, William A. *Op. cit.*

³⁷ CESEDEN. *Op. cit.*

³⁸ OTAN. *Comprehensive Operations Planning Directive version 3.0*. 2021.

³⁹ MCKENDRICK, Kathleen. *Op. cit.*

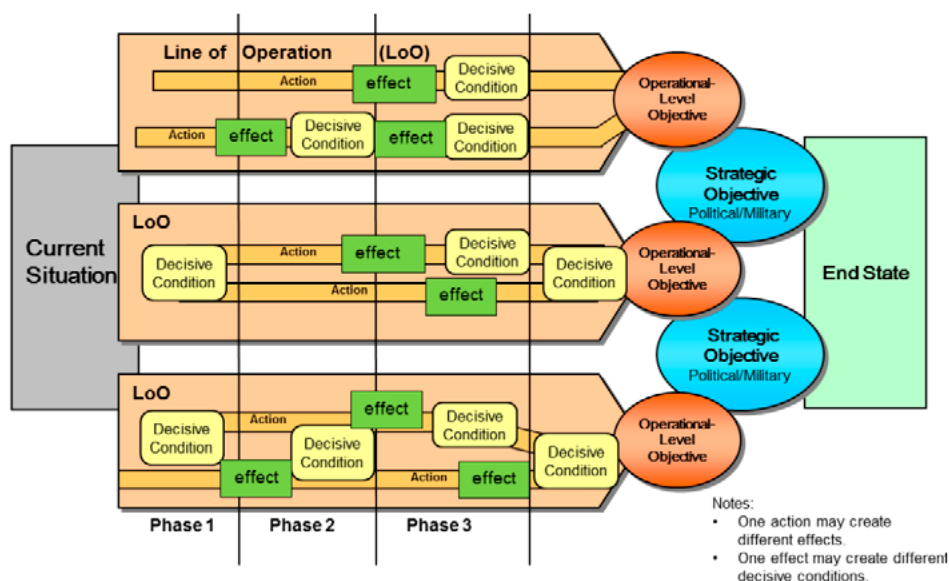


Figura 4. Diseño operacional⁴⁰

Posteriormente, en un segundo paso de esta fase, se buscará respuesta a «cómo» llevar a cabo la operación. La actividad principal consistirá en desarrollar diversas COA propias detalladas sobre la base del diseño operacional, analizarlas individualmente, compararlas entre sí y confrontarlas (*wargame*) a las OCOA⁴¹.

Mediante el *wargaming* se evalúa el potencial de cada COA para cumplir la misión encomendada contra la oposición prevista por las OCOA con el fin de identificar y corregir deficiencias o desarrollar las oportunidades identificadas. Sin embargo, el valor añadido de esta confrontación se refleja en la sincronización por parte del comandante y su EM de todas las acciones propias y en la posibilidad de observar de forma integral las capacidades y acciones del oponente, así como las condiciones del entorno operativo⁴².

El comandante canadiense Michael Miller⁴³ observa que las operaciones desarrolladas en el campo de batalla del siglo XXI —el multidominio— emplean innumerables sensores

⁴⁰ OTAN. *Allied Joint Doctrine for the Planning of Operations (AJP-05 (A) V2)*. NATO Standardization Office (NSO), 2019, p. 3-8. Disponible en: <https://nso.nato.int/nso/nsdd/main/standards/ap-details/2905/EN>

⁴¹ OTAN. *Comprehensive Operations Planning Directive version 3.0*. 2021.

⁴² *Idem*.

⁴³ MILLER, Michael. «Artificial Intelligences incorporation into the joint operational planning process». Canadian Forces College, mayo de 2019, p. 25. Disponible en: <https://www.cfc.forces.gc.ca/papers/csc/csc45/solo/miller.pdf> [consulta: 2/9/2022].

para proporcionar en tiempo real información crítica, asociada con los requerimientos de información identificados por un comandante y su EM durante el proceso de planeamiento, por lo que la velocidad de la IA permitirá actualizar en tiempo real las COA con una perspectiva actualizada de los factores que influyen en la zona de operaciones. Philip Kerbusch y otros autores indican que la simulación avanzada de modelos de conducta individual, organizativa y social con el fin de conocer el comportamiento plausible y probable de los adversarios puede proporcionar un apoyo sustancial a la toma de decisiones en el planeamiento de las operaciones⁴⁴. El uso de tecnologías de IA puede permitir construir estos modelos, interactuar con ellos y analizar rápidamente grandes cantidades de datos obtenidos de las simulaciones. Avances tecnológicos como el aprendizaje automático (ML) posibilitan modelos de comportamiento más realistas, la mejora de la colaboración entre humanos y máquinas o la comprensión de grandes cantidades de datos de simulación.

Por otra parte, el tiempo es uno de los recursos más valiosos, en especial en el planeamiento de una respuesta rápida⁴⁵. Una de las mayores ventajas de la incorporación de la IA al *wargaming* sería la velocidad de procesamiento de información, que permitiría proporcionar en segundos un amplio abanico de opciones en el desarrollo de las confrontaciones en un entorno complejo⁴⁶. Considerando además no solo el desarrollo de COA sino todo el proceso de toma de decisiones en el multidominio, se revela que en algunos ámbitos, como el ciberespacial, las capacidades humanas de procesamiento y comprensión quedan totalmente desbancadas, por lo que se requiere un proceso «semiautomático» de toma de decisiones, donde el humano pueda apreciar la

⁴⁴ KERBUSCH, Philip, KEIJSER, Bas y SMIT, Selmar. «Roles of AI and Simulation for Military Decision Making», *Big Data and Artificial Intelligence for Military Decision Making. Roles of AI and Simulation for Military Decision Making*. Science and Technology Organization, OTAN, Burdeos (Francia), 2018. Disponible en: <https://www.sto.nato.int/publications/STO%20Meeting%20Proceedings/STO-MP-IST-160/MP-IST-160-S3-1.pdf> [consulta: 5/12/2022].

⁴⁵ NATO SCIENCE AND TECHNOLOGY ORGANIZATION. *NATO Analytical War Gaming – Innovative Approaches for Data Capture, Analysis and Exploitation* (informe técnico TR-SAS-139-ALL). Science and Technology Organization, OTAN, Bruselas (Bélgica), 2022. Disponible en: <https://www.sto.nato.int/publications/STO%20Technical%20Reports/Forms/Technical%20Report%20Document%20Set/docsethomepage.aspx?ID=4996&FolderCTID=0x0120D5200078F9E87043356C409A0D30823AFA16F6010066D541ED10A62C40B2AB0FEBE9841A61&List=92d5819c-e6ec-4241-aa4e-57bf918681b1&RootFolder=%2Fpublications%2FSTO%20Technical%20Reports%2FSTO%20DTR%20AS%20D139> [consulta: 5/12/2022].

⁴⁶ MILLER, Michael. *Op. cit.*

previsión del riesgo y que permita la aplicación de la teoría de juegos de forma conjunta y comprendida⁴⁷.

Aunque exista un entusiasmo por el potencial de la IA, diversos autores citados por la Organización de Ciencia y Tecnología de la OTAN (NATO STO) coinciden en que se requiere una mayor investigación en la emulación de la inteligencia humana en ambientes de toma de decisiones complejas como la guerra. Asimismo, [esos autores](#) destacan limitaciones críticas, como la necesidad de comprender los procesos de inferencia de la IA y garantizar la validez y fiabilidad de los resultados⁴⁸. Junto a ello, puede resultar paradójico que se quiera emplear la IA para aliviar la carga del elemento humano cuando un aspecto primordial del *wargaming* es, precisamente, proporcionarle la oportunidad de tomar decisiones y experimentar sus consecuencias.

Consideraciones éticas y legales

Una de las facetas más controvertidas de la IA es la relacionada con las implicaciones éticas subyacentes a su desarrollo y uso. A pesar de no existir aún una regulación internacional de la IA que garantice su uso ético⁴⁹, este es un asunto de debate recurrente entre expertos y organizaciones, que abogan por la definición consensuada de un marco normativo. En cuanto al uso militar de las tecnologías de IA, donde las implicaciones éticas del uso de la fuerza son evidentes, cabe destacar que las principales

⁴⁷ KASE, Sue E. *et al.* «The Future of Collaborative Human-Artificial Intelligence Decision-Making for Mission Planning», *Frontiers in Psychology*, n.º 13. Abril de 2022, p. 850628. Disponible en : <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC9014866/> [consulta: 9/9/2022].

⁴⁸ NATO SCIENCE AND TECHNOLOGY ORGANIZATION. *AI augmented immersive simulation in training and decision making course of action analysis* (informe técnico TR-MSG-189-ALL). Science and Technology Organization, OTAN, Bruselas (Bélgica), 2022. Disponible en: <https://www.sto.nato.int/publications/STO%20Technical%20Reports/Forms/Technical%20Report%20Document%20Set/docsethomepage.aspx?ID=5035&FolderCTID=0x0120D5200078F9E87043356C409A0D30823AFA16F6010066D541ED10A62C40B2AB0FEBE9841A61&List=92d5819c-e6ec-4241-aa4e-57bf918681b1&RootFolder=%2Fpublications%2FSTO%20Technical%20Reports%2FSTO%20DTR%20DM%20SG%20189> [consulta: 5/12/2022].

⁴⁹ Aunque el uso militar de la IA escape de su ámbito, la Ley de IA (AI Act) de la UE será previsiblemente la primera norma sobre inteligencia artificial en vigor a nivel mundial. Elaborada en abril de 2021, tras meses de negociaciones se alcanzó un acuerdo político favorable entre los países miembros de la UE el 8 de diciembre de 2023, solo restando la correspondiente adopción por el Parlamento y el Consejo Europeo para su futura entrada en vigor (PARLAMENTO EUROPEO. «Artificial Intelligence Act: deal on comprehensive rules for trustworthy AI». Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20231206IPR15699/artificial-intelligence-act-deal-on-comprehensive-rules-for-trustworthy-ai> [consulta: 10/12/2023]).

OISD de las que España forma parte —la OTAN y la UE— establecen unos principios claros.

La OTAN destaca entre sus «principios de uso responsable de la IA en defensa» la legalidad, previendo la aplicación de la normativa nacional e internacional —incluyendo el DIH—, la responsabilidad y rendición de cuentas humanas y la explicabilidad⁵⁰ y trazabilidad⁵¹.

El Parlamento Europeo, junto con la ONU y la comunidad internacional, asume el reto de jugar un papel relevante en la creación de un marco jurídico internacional para el uso de la IA con fines militares⁵². Asimismo, enfatiza la importancia de la transparencia y explicabilidad de estas tecnologías y de que el principio de proporcionalidad⁵³ siempre esté evaluado por un humano, e incide en que el uso militar de la IA debe estar sometido a mecanismos estrictos de control y supervisión y al respeto pleno de los derechos humanos y el DIH, incluyendo el contexto legal de los conflictos armados⁵⁴.

Limitaciones y riesgos

La guerra es una actividad con riesgos implícitos en la que se emplea la fuerza en acciones militares con efectos a menudo cargados de gran incertidumbre, en función de los medios y modos aplicados⁵⁵. La integración de la IA en las capacidades militares no es una excepción y, aunque persiga mejorar la conciencia de la situación y la velocidad

⁵⁰ Una IA explicable (xAI) es «un sistema de IA que puede explicarse a sí mismo». Una buena «explicación» tiene varias propiedades: debe ser comprensible y convincente para el usuario, debe reflejar con precisión el razonamiento del sistema, debe ser completa y debe ser específica, en el sentido de que diferentes usuarios con diferentes condiciones o diferentes resultados deben obtener diferentes explicaciones (RUSSELL, Stuart J. y NORVIG, Peter. *Artificial intelligence: a modern approach*. Pearson, Hoboken, 2021, p. 1010).

⁵¹ OTAN. *Artificial Intelligence Strategy*. 2021.

⁵² PARLAMENTO EUROPEO. «Resolución del Parlamento Europeo, de 20 de enero de 2021, sobre inteligencia artificial: cuestiones de interpretación y de aplicación del Derecho internacional en la medida en que la UE se ve afectada en los ámbitos de los usos civil y militar, así como de la autoridad del Estado fuera del ámbito de la justicia penal (2020/2013(INI))». Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52021IP0009&qid=1681076462345>

⁵³ El principio de proporcionalidad determina que «queda prohibido lanzar un ataque cuando sea de prever que cause incidentalmente muertos y heridos entre la población civil, daños a bienes de carácter civil o ambas cosas, que sean excesivos en relación con la ventaja militar concreta y directa prevista» (COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA (CICR). «Bases de datos de derecho internacional humanitario». Disponible en: <https://ihl-databases.icrc.org/es> [consulta: 10/4/2023].

⁵⁴ PARLAMENTO EUROPEO. «Resolución del Parlamento Europeo, de 3 de mayo de 2022, sobre la inteligencia artificial en la era digital (2020/2266(INI))». Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1676621595775&uri=CELEX%3A52022IP0140>

⁵⁵ MORGAN, Forrest E. *et al.* *Op. cit.*

en la toma de decisiones, su aplicación no está exenta de generar nuevos riesgos, que en algunas ocasiones tendrán «impactos negativos difíciles de prever, identificar o medir», como declara la Comisión Europea⁵⁶.

En un entorno físico e informativo cambiante y competitivo, la OTAN ha afirmado que en el futuro la falta de capacidades adecuadas, relacionadas con la IA, limitará su propia habilidad para responder a estos desafíos⁵⁷, por lo que frenar la inclusión de la IA en el ámbito militar puede generar un punto ciego que proporcione al adversario un área potencialmente explotable⁵⁸.

La implementación de la IA en la toma de decisiones en el nivel operacional, sin embargo, plantea una posible disyuntiva entre el rendimiento operativo y la responsabilidad y legalidad de la IA, ya que, si esta logra superar a sus adversarios humanos, es probable que también supere a sus propios operadores en velocidad y comprensión del proceso cognitivo del sistema⁵⁹. La IA puede ayudar a mitigar estos aspectos en el planeamiento de nivel operacional proporcionando a los operadores la mayor cantidad de información sobre la situación para brindar la mejor comprensión posible al comandante. Mayores niveles de confianza permitirán que los propios agentes autónomos actúen como agentes morales, que evalúen los automatismos e impidan el sesgo de automatización⁶⁰, supervisando también los parámetros éticos de las decisiones.

La inclusión de la IA en el ámbito militar es crucial para mantener la ventaja sobre adversarios y competidores, tanto estatales como no estatales, que la están adoptando y representan un desafío para las democracias occidentales. La OTAN determina que la Alianza debe perseguir activamente la innovación y adopción de la IA mientras se

⁵⁶ COMISIÓN EUROPEA. «Ethics guidelines for trustworthy AI | Shaping Europe's digital future». 8 de abril de 2019. Disponible en: https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=60419 [consulta: 5 de abril de 2023].

⁵⁷ OTAN. *Priority Alliance Military Data Exploitation Use Cases*. 2022.

⁵⁸ MILLER, Michael. *Op. cit.*

⁵⁹ SCHUSTER, Emma. *When something has to give: The intersection of Artificial Intelligence, Military Decision-Making and International Humanitarian Law* (trabajo de fin de máster). Universidad de Lund, 2018. Disponible en: <http://lup.lub.lu.se/student-papers/record/8955234>

⁶⁰ Sesgo que se manifiesta cuando un operador no reacciona ante el mal funcionamiento de un automatismo o toma decisiones incorrectas para seguir las recomendaciones automatizadas (MAYER, Michael. «Machine Intelligence and Trust: the Implications of AI for Joint Operations», *The 15th NATO Operations Research & Analysis [OR&A] Conference Proceedings: Emerging and Disruptive Technology. STO-MP-SAS-OCS-ORA-2021*. Science and Technology Organization, OTAN, 2021. Disponible en: <https://www.sto.nato.int/publications/STO%20Meeting%20Proceedings/STO-MP-SAS-OCS-ORA-2021/MP-SAS-OCS-ORA-2021-AIML-02-1.pdf>).

promueven las normas y valores democráticos y se asegura el respeto del derecho internacional⁶¹. También enfatiza la importancia de proteger el uso de la IA del riesgo de interferencias, manipulaciones o sabotajes de adversarios, además de contrarrestar cualquier intento de crear desconfianza pública en el uso militar de la IA⁶².

El uso de la IA en el planeamiento militar puede proporcionar beneficios en términos de velocidad y representará una clara ventaja en un conflicto convencional⁶³. No obstante, la disminución de los plazos en la toma de decisiones de adversarios que procesen grandes cantidades de datos a mayor velocidad puede dificultar la capacidad de respuesta de la Alianza⁶⁴. Adicionalmente, McKendrick⁶⁵ advierte que establecer límites estrictos al uso de la IA en el planeamiento militar, sin considerar la posibilidad de enfrentarse a un adversario que no tenga esas restricciones, podría representar un error estratégico.

Además, la Comisión Europea⁶⁶ señala que los sistemas de IA deben ser protegidos contra vulnerabilidades que puedan ser explotadas por adversarios, como ataques a datos, modelos o infraestructuras subyacentes, instando a tomar medidas para prevenir y mitigar el posible uso indebido y abuso de los sistemas de IA. Los sistemas automatizados pueden ser vulnerables frente a los hackeos, llevados a cabo no solo por adversarios declarados sino también por criminales o incluso por IA sofisticadas⁶⁷, por lo que adquiere especial importancia la ciberdefensa. Además, los sistemas de ML presentan vulnerabilidades predecibles y explotables mediante el acceso a los datos de entrenamiento, que permiten provocar la clasificación errónea de imágenes⁶⁸. Los procesos de entrenamiento con redes neuronales resultan difíciles de correlacionar en parámetros numéricos con los resultados producidos (no explicables), lo que puede emplearse para confundir al sistema con pequeños cambios en los datos que pasarán

⁶¹ OTAN. *Artificial Intelligence Strategy*. 2021.

⁶² *Idem*.

⁶³ MORGAN, Forrest E. *et al. Op. cit.*

⁶⁴ OTAN. *Priority Alliance Military Data Exploitation Use Cases*. 2022.

⁶⁵ MCKENDRICK, Kathleen. *Op. cit.*

⁶⁶ COMISIÓN EUROPEA. *Op. cit.*

⁶⁷ MCKENDRICK, Kathleen. *Op. cit.*

⁶⁸ ALLEN, Greg y CHAN, Taniel. «Artificial Intelligence and National Security». Belfer Center for Science and International Affairs, 2017. Disponible en: <https://www.belfercenter.org/publication/artificial-intelligence-and-national-security> [consulta: 10/4/2023].

desapercibidos al ojo humano, lo cual refleja la importancia de avanzar en la explicabilidad⁶⁹.



Figura 5. Mando Conjunto del Ciberespacio⁷⁰

Conclusiones

Los diferentes estudios abordados permiten apreciar la importancia que la IA tendrá en las relaciones internacionales en un futuro no tan lejano. En esas relaciones se condensa un gran peso específico y protagonismo en torno al potencial militar de los Estados, ya que, citando por fin a Clausewitz, no debe obviarse que «la guerra es la continuación de la política por otros medios».

Como se ha expuesto a lo largo del artículo, los desarrollos de la IA pueden contribuir a la transformación de las organizaciones militares con una penetración sustancial en todas las áreas de las operaciones: desde las funciones puramente administrativas, pasando por la logística, hasta la recopilación y gestión de la información como fuente de inteligencia militar. Con todo ello se da sentido a los incontables datos que rodean a

⁶⁹ COMISIÓN EUROPEA. *Op. cit.*

⁷⁰ MINISTERIO DE DEFENSA. *Op. cit.*, 2022.

las operaciones militares, mejorando significativamente su eficacia y, sobre todo, su eficiencia.

El planeamiento de operaciones militares no es una excepción, ya que sin duda ofrece un terreno fértil para la aplicación de estas tecnologías. El potencial uso de cantidades ingentes de información —para las que actualmente no existe capacidad suficiente de procesado— permitirá mejorar la calidad y la velocidad en la toma de decisiones, proporcionando una ventaja militar. A diferencia del nivel táctico, donde las acciones se suceden de forma rápida y directa, en el nivel operacional se persiguen efectos con los que materializar los objetivos propios, que pueden no ser tan evidentes y en ocasiones solo se logran identificar tras una comprensión completa de la situación, algo a lo que la IA definitivamente puede contribuir.

Si bien probablemente la IA jamás iguale la creatividad e intuición humanas, sus superiores capacidades de procesado de información la convertirán en el mejor aliado en el planeamiento de operaciones militares en el nivel operacional del comandante y su EM, que, al confiar el trabajo más arduo a sistemas automáticos, podrán emplear todo su potencial humano en visualizar cuál es el problema operacional y centrarse en cómo solucionarlo.

La paulatina incorporación de tecnologías de IA a las operaciones militares permitirá una reducción en los tiempos requeridos para la toma de decisiones y difuminará los límites entre los procesos de planeamiento y conducción. Un planeamiento de breve duración, sustentado en infinidad de datos relevantes de los que se infieren, e incluso se predicen con garantías, amenazas a la seguridad propia —mediante lo que podríamos denominar «intuición automática»—, dará lugar a acciones rápidas y precisas, que tratarán de producir los efectos oportunos en los centros de gravedad del enemigo y disuadirle de seguir combatiendo.

Dando por buena la frase atribuida al general prusiano Von Moltke —«Ningún plan resiste el primer contacto con el enemigo»—, la continua realimentación de los sistemas, con información obtenida en tiempo real en los dominios físicos, virtual y cognitivo (el multidominio), permitirá recalcular continua e iterativamente el planeamiento y su conducción, supeditados siempre al escrutinio humano para buscar la manera más

eficiente, en tiempo, recursos y vidas humanas, de alcanzar los objetivos marcados por el comandante, al que el sistema servirá como responsable último de las decisiones.

Además del imprescindible valor añadido que aporta el elemento humano en las operaciones militares, gracias a su creatividad, buen juicio y pensamiento crítico, tampoco deben obviarse las consideraciones éticas que exige su protagonismo. A pesar de no existir una regulación internacional del uso militar de la IA, la tendencia generalizada permite intuir la voluntad de mantener al ser humano integrado en la toma de decisiones, tanto en el empleo de la fuerza *stricto sensu* como el caso de aquellas que puedan desembocar en la pérdida de vidas humanas. La importancia de este asunto requiere del esfuerzo y la coordinación internacional para garantizar que la dignidad humana se respeta hasta en la situación más inhumana, como es la guerra. Cualquier otra consideración que se haga acerca del uso ético de la IA militar pasará por observar las leyes y usos de la guerra, garantizando su empleo con plena consciencia de las repercusiones de las acciones propias y los efectos que se produzcan en el entorno operativo, midiendo siempre la proporcionalidad y la ventaja militar obtenida. Para ello será imprescindible una total fiabilidad de la IA, adquirida mediante la transparencia y la supervisión humana en todas las fases de su aplicación.

La posesión de tecnologías de este tipo por parte de adversarios potenciales, con menor grado de respeto por los derechos humanos propios y ajenos, sin duda representa una gran amenaza para la seguridad global y podría desembocar en una nueva clase de conflictos. En ellos se perseguirá la victoria buscando producir efectos cognitivos en las poblaciones o sus dirigentes políticos y las capacidades de estas tecnologías se aprovecharán para provocar una «pérdida de la realidad» con acciones generalizadas en el ámbito cognitivo y el ciberespacio, generándose en consecuencia un nivel de desinformación hasta ahora inédito. Esta será, quizás, la nueva niebla de la guerra, aquella que pretendíamos disipar con más y mejor información.



Figura 6. Imagen creada por IA de una explosión cerca del Pentágono⁷¹

*Juan Manuel Garat González**
Capitán de Corbeta, DEM

⁷¹ SÁEZ, Lorena. «Una imagen de una explosión en el Pentágono creada con inteligencia artificial sacude la Bolsa en EE. UU.», *La Razón*. 23 de mayo de 2023. Disponible en: https://www.larazon.es/internacional/imagen-explosion-pentagono-creada-inteligencia-artificial-sacude-bolsa-eeuu_20230523646c8b63910a_1b0001d53649.htm [consulta: 23/5/2023].



13/2024

2 de febrero de 2024

Alejandro Fernández de Bobadilla Ferrer *

La batalla por la computación cuántica como llave para la victoria en la carrera espacial del siglo XXI

La batalla por la computación cuántica como llave para la victoria en la carrera espacial del siglo XXI

Resumen:

En el contexto de una nueva carrera espacial, con intereses tanto astropolíticos como astroeconómicos, la computación cuántica ha despertado un gran interés en la comunidad científica y empresarial debido a su capacidad para procesar grandes cantidades de información y resolver problemas que actualmente están fuera del alcance de los ordenadores clásicos. Por ello, la computación cuántica puede ser una herramienta valiosa para el diseño de nuevos materiales y compuestos, la optimización de rutas y trayectorias de vuelo, la simulación de sistemas complejos y la decodificación de señales extraterrestres, pero, sobre todo, puede resultar fundamental para ejercer el mando y control de las futuras fuerzas espaciales.

Para liderar la próxima fase de la carrera espacial, tanto gobiernos como empresas, así como gobiernos en colaboración con empresas, de todo el mundo, están invirtiendo en investigación y desarrollo de tecnologías cuánticas. China, por ejemplo, ha establecido el objetivo de convertirse en el líder mundial en computación cuántica para 2030, y compañías como IBM, Google, Alibaba, Baidu, el Instituto de Tecnología de Massachusetts y la Universidad de Ciencia y Tecnología de China compiten por liderar la investigación y el desarrollo de estas tecnologías.

Palabras clave:

Carrera espacial, astropolítica, astroeconomía, militarización, computación cuántica.

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

The battle for quantum computing as a key to victory in the 21st century space race

Abstract:

In the context of a new space race, with both astropolitical and astroeconomic interests, quantum computing has aroused great interest in the scientific and business community due to its ability to process large amounts of information and solve problems that are currently beyond the reach of classical computers. Thus, quantum computing can be a valuable tool for the design of new materials and composites, the optimization of flight paths and trajectories, the simulation of complex systems and the decoding of extraterrestrial signals, but, above all, it may prove fundamental for exercising command and control of the future Space Forces.

To lead the next phase of the space race, governments and companies, as well as governments in partnership with companies, around the world, are investing in research and development of quantum technologies. China, for example, has set a goal of becoming the world leader in quantum computing by 2030, and companies such as IBM, Google, Alibaba, Baidu, the Massachusetts Institute of Technology and the University of Science and Technology of China are competing to lead the research and development of these technologies.

Keywords:

Space Race; Astropolitics; Astroeconomics; Militarization; Quantum computing.

Introducción

La carrera espacial acaecida durante la Guerra Fría trasladó el campo de batalla de la tierra al espacio, dando origen a la astropolítica, una nueva rama de relaciones internacionales. En el siglo XXI, surge un nuevo concepto denominado astroeconomía, que estimula la inversión empresarial en un sector espacial dominado por los gobiernos desde mediados del siglo pasado.

En esta nueva fase de la carrera espacial, los actores, ya sean gobiernos, empresas o alianzas entre ambos, compiten, no solo por el prestigio, sino por los recursos ofrecidos por nuestro satélite, planetas cercanos e incluso asteroides, y China ha obtenido una ventaja inicial gracias a su firme compromiso de ocupar su «yi xi zhi di¹ ²».

No obstante, Estados Unidos (EE. UU.), consciente de que su progreso espacial se había desacelerado tras la primera carrera espacial, ha recuperado impulso, esta vez, en colaboración con empresas privadas. Esto le permite competir con Pekín por unos recursos espaciales que pertenecen a toda la humanidad.

Ambas potencias han establecido fuerzas espaciales con el propósito de militarizar el espacio. Para lograrlo, se hace necesario un sistema de comunicaciones terrestres fiable, rápido, robusto y seguro que permita un correcto mando y control. La distribución de clave cuántica podría suponer una alternativa para cubrir esta necesidad gracias al entrelazamiento cuántico, una capacidad que podría brindar la llave de la victoria, cuyo logro depende, en gran medida, del apoyo del sector privado en el ámbito espacial y cuántico.

¿Cómo hemos llegado hasta aquí?

Desde el lanzamiento del Sputnik en 1957, hasta la llegada de la Chandrayaan 3 al polo sur lunar en julio de este año, la exploración del espacio ha pasado por varias etapas. En la actualidad, el aumento de la demanda por situar nuevos dispositivos en órbita, y el renovado interés por la explotación de los recursos espaciales han impulsado a las

¹ «Yi xi zhi di» en chino quiere decir «un sitio en la mesa».

² KULACKI, Gregory. *A Place for One's Mat: China's Space Program, 1956 – 2003*. Cambridge, American Academy of Arts and Sciences, 2009.

principales potencias mundiales a invertir significativamente en sus programas espaciales, empeño en el que Pekín nunca cejó buscando reducir la brecha de capacidad con otras naciones líderes y que le ha permitido un progreso constante en esta área³.

En esta nueva carrera espacial, los Estados han apostado por la colaboración estrecha con el sector empresarial privado y por el desarrollo de estrategias militares, un enfoque bajo el prisma del realismo ofensivo para el que se han basado en las teorías astropolíticas, surgidas durante la primera carrera espacial que les permitan asegurar su dominio.

La astropolítica como impulsor de la carrera espacial

Con anterioridad al lanzamiento del Sputnik I, que supuso el pistoletazo de salida de una carrera espacial que no finalizó hasta que, en 1969, Neil Armstrong descendió del módulo lunar «Eagle» y posó su pie sobre la Luna, la geopolítica se enfocaba en los espacios de poder tradicionales: tierra, mar y aire, en los que los actores con suficiente influencia proyectaban y ejercían su poder.

Sin embargo, la llegada al espacio ultraterrestre amplió los límites de la geopolítica, haciendo que los países y actores competiesen por ejercer su dominio, no solo en el espacio aéreo sobre el cual ejercen su soberanía, sino también en el espacio exterior a la Tierra, lo que propició la apertura de un nuevo frente en las relaciones internacionales.

No obstante, no fue hasta 1981, cuando George Stine^{4 5} acuñó el término de «astropolítica» para, de alguna manera, elevar la contienda terrestre entre las dos grandes potencias al espacio, y definió además una serie de «áreas militares» espaciales en torno a la Tierra.

Unos años más tarde, en 1989, John Collins^{6 7} fue más allá definiendo «regiones militares» conforme a las teorías de los «pozos de gravedad» de Robert Richardson^{8 9}

³ NOUWENS, Veerle y STICKINGS, Ali. «The Celestial Empire looks to the West», *RUSI Commentary*. 2018.

⁴ George Stine fue uno de los fundadores del aeromodelismo y un experto en ciencia y tecnología.

⁵ CASTRO, Ignacio José. *La astropolítica en un mundo pospandémico*. Documento Análisis del IEEE, 2020.

⁶ John Collins era un veterano de combate muy respetado y un especialista de alto nivel en defensa nacional.

⁷ CASTRO, Ignacio José. *La astropolítica en un mundo pospandémico*. Documento Análisis del IEEE, 2020.

⁸ Robert Richardson fue un astrónomo estadounidense nacido en Kokomo, Indiana. También publicó ciencia ficción con el seudónimo de Philip Latham.

⁹ CASTRO, Ignacio José. *La astropolítica en un mundo pospandémico*. Documento Análisis del IEEE, 2020.

en una clara analogía a las tesis de Halford Mackinder^{10 11}, afirmando que «Quien rigiese el espacio circunsterrestre, dominaría el planeta Tierra; quien rigiese la Luna dominaría el espacio circunsterrestre; y quien rigiese sobre los puntos L-4 y L-5¹² dominaría el sistema Tierra-Luna».

En la disputa por el dominio espacial, los puntos de Lagrange desempeñan un papel fundamental. De entre ellos, los puntos L4 y L5 son especialmente importantes debido a la mayor estabilidad que ofrecen, lo que permite que un dispositivo ubicado en estos puntos tenga una posición privilegiada para controlar el tráfico entre la Luna y la Tierra con un bajo consumo energético¹³.

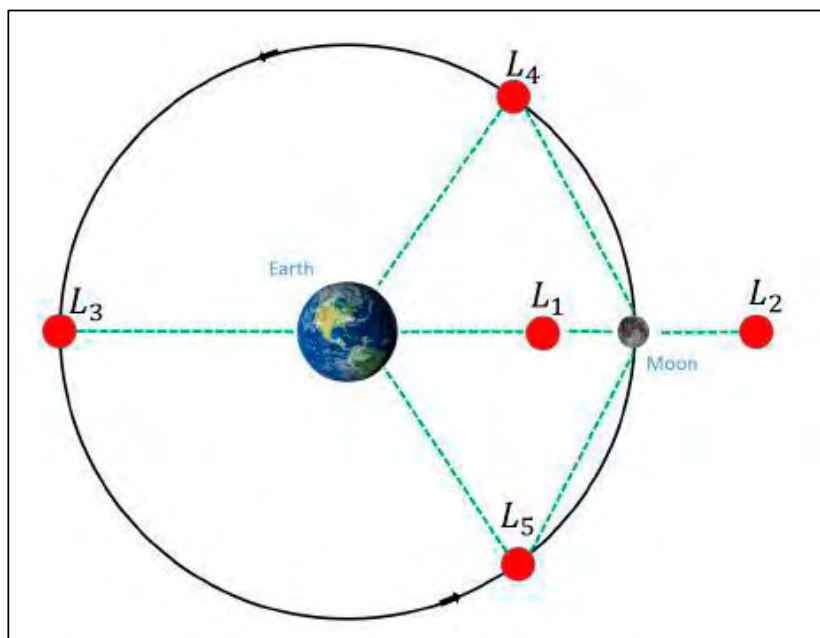


Figura 1. Puntos de Lagrange entre la Tierra y la Luna¹⁴

¹⁰ Halford Mackinder fue un geopolítico y geógrafo inglés.

¹¹ CASTRO, Ignacio José. *La astropolítica en un mundo pospandémico*. Documento Análisis del IEEE, 2020.

¹² Puntos de Lagrange en el sistema Tierra-Luna. Llamado así en honor a Joseph Louis Lagrange, el astrónomo francés que sugirió la existencia de estos puntos alrededor de 1800.

¹³ GARGIONI, Gustavo, ALEXANDRE, David, PETERSON, Marco y SCHROEDER, Kevin. «Multiple Asteroid Retrieval Mission from Lunar Orbital Platform-Gateway Using Reusable Spacecrafts», *IEEE Aerospace Conference*. Big Sky, MT, USA, 2019.

¹⁴ GARGIONI, Gustavo, ALEXANDRE, David, PETERSON, Marco y SCHROEDER, Kevin. «Multiple Asteroid Retrieval Mission from Lunar Orbital Platform-Gateway Using Reusable Spacecrafts», *IEEE Aerospace Conference*. Big Sky, MT, USA, 2019.

En 2002, Everett Dolman^{15 16} combinó ambas teorías y las adaptó al siglo XXI, considerando en su teoría que el espacio se asemejaría a los océanos de Mackinder, y que las regiones espaciales se debían clasificar según su situación respecto a nuestro planeta, por lo que, según él: «Quien domine la órbita próxima terrestre domina su espacio, quien domine su espacio domina la Tierra y quien domine esta domina el destino de la humanidad», la definición más aceptada de lo que supone elevar la geopolítica terrestre al espacio.

La astroeconomía como impulsora de la nueva carrera espacial

Tras unos años, en los que el ascenso de Washington como potencia hegemónica de un mundo unipolar había propiciado que los grandes estrategias mundiales hubiesen dejado de lado las teorías astropolíticas, la confirmación de la existencia de agua¹⁷; de Helio- 3¹⁸, y de tierras raras¹⁹, unido a la reducción de la barrera tecnológica y de costes, ha impulsado una nueva carrera espacial en busca del beneficio económico que se ha denominado astroeconomía.

En esta carrera espacial del siglo XXI, o 2.0, han sido China y EE. UU. los primeros en recoger un dorsal y presentar su candidatura a estar en lo alto del cajón cuando finalice, el primero guiado por la ambición de convertirse en la primera potencia espacial, y el segundo por tratar de mantener su hegemonía terrestre y espacial, esta vez buscando abaratar costes mediante sinergias con un sector privado interesado en la obtención de rédito comercial.

El surgimiento del sector privado espacial

El sector privado chino ha sufrido un enorme crecimiento desde que, en 2014, Pekín se decidiese por su impulso en una clara apuesta por emular a su rival occidental, y sus

¹⁵ Everett Dolman es catedrático de Estrategia en la Fuerza Aérea de Estados Unidos y profesor de Estrategia Espacial en la Escuela de Estudios Internacionales Avanzados de la Universidad Johns Hopkins.

¹⁶ CASTRO, Ignacio José. *La astropolítica en un mundo pospandémico*. Documento Análisis del IEEE, 2020.

¹⁷ Imprescindible para la vida.

¹⁸ Un isótopo poco común del helio que podría utilizarse para implementar innovaciones en el sector energético, tales como la fusión nuclear.

¹⁹ Necesarias para el desarrollo de tecnologías emergentes y componentes militares en la Luna.

empresas han logrado avances muy significativos: vehículos de lanzamiento, constelaciones satelitales y sistemas que permiten el desarrollo de la minería espacial.

El sector privado estadounidense ha mostrado interés en diversas actividades comerciales relacionadas con el espacio, como el lanzamiento de cohetes, la minería espacial²⁰, la colonización²¹ y el turismo espacial a la Luna y a Marte.

Actualmente, varias compañías han iniciado su incursión en el comercio del espacio ultraterrestre, destacándose entre ellas las empresas estadounidenses SpaceX, Blue Origin, Shackleton Energy Company, Bigelow Aerospace, la compañía inglesa Virgin Galactic o las chinas LinkSpace, LandSpace, i-Space, Spacety, Origin Space o Galactic Energy, todas ellas buscando una colaboración con el Estado, imprescindible para alcanzar los objetivos de ambos.

La militarización del espacio ultraterrestre

Los progresos tecnológicos y la evolución de los programas espaciales han vuelto a poner al espacio ultraterrestre en el centro de la agenda geopolítica. La transformación del paradigma en las relaciones internacionales y la promoción del multilateralismo se reflejan en el ámbito espacial, donde han surgido nuevos actores y potencias que han alterado el equilibrio de poder. La cada vez mayor interdependencia entre la seguridad en el espacio y la estabilidad global hace que la geopolítica espacial sea crucial para garantizar la seguridad en todo el mundo.

Washington mantiene su liderazgo en la militarización del espacio ultraterrestre como parte de su estrategia para preservar el actual orden internacional. El logro de este objetivo requiere un importante desarrollo tecnológico y una fuerte inversión, por lo que el gobierno estadounidense impulsa programas de investigación conjuntos con agencias espaciales de Estados aliados, así como proyectos industriales en colaboración con empresas norteamericanas que se asocian con la NASA en distintos proyectos espaciales, y, en el año 2019, creó su Fuerza Espacial²².

²⁰ Que abarca la búsqueda, extracción y transporte de recursos.

²¹ Mediante el establecimiento de asentamientos humanos.

²² UNITED WORLD INTERNATIONAL. «New Heartland: What is behind the US' new space rush?», *United World International*. 2020.

Para seguir liderando la exploración espacial, la NASA considera clave el fortalecimiento y desarrollo de sus programas en colaboración con la industria nacional, lo que garantiza la ventaja tecnológica de EE. UU. frente a sus competidores.

En 2018, Dolman, en relación con el establecimiento de la Fuerza Espacial estadounidense, una decisión de Washington muy criticada por Pekín, declaró: «Históricamente, a medida que los bienes comunes se vuelven comercialmente importantes, no son los militares los que presionan por su presencia allí, son los intereses creados que desean protección los que lo atraen», y consideró que el espacio entre la Tierra y la Luna podría significar la nueva «tierra corazón» de Mackinder²³.

Por otro lado, el papel de China como actor que ha iniciado una pugna con EE. UU. por la hegemonía mundial, y, por ende, en el espacio, es complicado de analizar debido a la dificultad de distinguir entre sus objetivos militares y civiles. El país tiene un fuerte control militar en el ámbito espacial, con objetivos de seguridad y defensa en una región con una actividad en constante aumento, y solo las limitaciones tecnológicas impiden que su presencia sea aún mayor.

La evaluación de las estrategias de seguridad de los principales actores en el ámbito espacial revela una atmósfera de desconfianza y recelo, típica de una competencia constante por alcanzar una posición de ventaja.

Al igual que en otros espacios comunes, la competencia por la supremacía en el espacio está dando lugar a amenazas y desafíos que, si no se identifican y abordan adecuadamente, podrían desencadenar un conflicto a nivel mundial.

Según la corriente de pensamiento del realismo ofensivo, las dos potencias que luchan por el hegemonía tenderán a aumentar sus capacidades en este espacio común mediante inversión en I+D+i para asegurar su supervivencia, una relación competitiva de suma cero.

Everett Dolman²⁴ y Federico Aznar²⁵ son autores destacados en el análisis de estrategias en esta nueva carrera espacial. Ambos subrayan la necesidad de control militar efectivo,

²³ DAVID, Leonard. «Will the US Military Space Force's Reach Extend to the Moon?», *Space Insider*. 2018.

²⁴ DOLMAN, Everett. *Astropolitik: The Classical Geopolitics in the Space Age*. Londres, Frank Cass Publishers, 2002.

²⁵ AZNAR, Federico. *El espacio exterior, una nueva dimensión de la seguridad*. Documento Opinión del IEEE, 2021.

lo que lleva a una competencia similar a la del pasado, esta vez con una colaboración público-privada.

El control del espacio ultraterrestre se ha vuelto crucial en la competición por el poder, donde se entrelazan cuestiones geopolíticas y de seguridad²⁶. Además, la militarización del espacio es cada vez más evidente²⁷.

La necesidad de nuevas capacidades

Sin embargo, la militarización del espacio no se limita únicamente al desarrollo de la industria de defensa y armamento, sino que también implica una transformación en la forma en que se abordan los asuntos militares.

Durante los últimos años, Pekín, instigada por la publicación de información clasificada por Edward Snowden que detallaba las capacidades de inteligencia de Washington, ha acelerado agresivamente su ritmo de investigación cuántica²⁸. En 2016, el presidente Xi Jinping estableció una estrategia nacional para que China se volviese tecnológicamente autosuficiente, cuyo principal objetivo era superar a EE. UU. en capacidad cuántica, convertirse en el líder mundial de alta tecnología, y ser capaz de comunicarse de manera segura en el espacio²⁹.

Esta estrategia es parte de un esfuerzo a largo plazo de China para constituirse como líder mundial en tecnología cuántica, una pretensión que ya le ha hecho adelantar a Washington en el registro de patentes en comunicaciones cuánticas y criptografía³⁰.

²⁶ NUCERA, Gianfranco. «International Geopolitics and Space Regulation», *Planetary Science*. 2019.

²⁷ DOLMAN, Everett. *Astropolitik: The Classical Geopolitics in the Space Age*. Londres, Frank Cass Publishers, 2002.

²⁸ STEFANICK, Tom. «The state of U. S.-China quantum data security competition», *Brookings Tech Stream*. 2020.

²⁹ SMITH-GOODSON, Paul. «Quantum USA Vs. Quantum China: The World's Most Important Technology Race», *Forbes*. 2019.

³⁰ GILES, Martin. «The US and China are in a quantum arms race that will transform warfare», *Massachusetts Institute of Technology Review*. 2019.

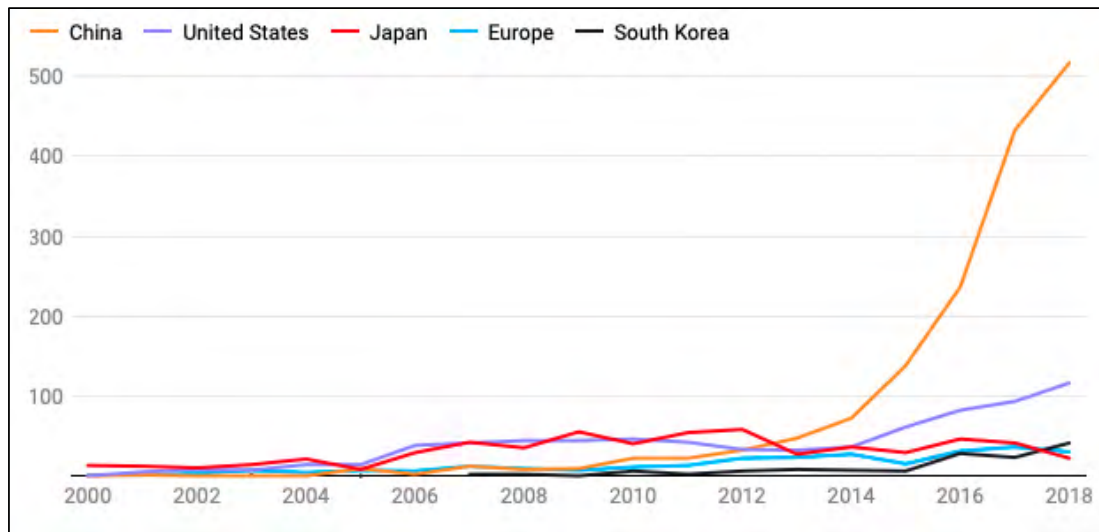


Figura 2. Número de patentes registradas por año en comunicaciones cuánticas y criptografía por país³¹

No obstante, la paradoja que se ha generado es que la batalla cuántica se está librando en los laboratorios de investigación, donde los cerebros y los científicos son más valiosos que las armas y los soldados, y para la que los Estados cuentan con las sinergias que ofrece un sector privado muy implicado en el desarrollo de esta tecnología, un combate para el que la financiación de la investigación es un factor crítico.

La tecnología cuántica se ha convertido en una herramienta clave en este escenario. Los satélites cuánticos pueden proporcionar comunicaciones seguras y eficientes a largas distancias, con aplicaciones cruciales en el mando y control espacial³².

China lidera la competición cuántica con el lanzamiento del satélite Micius en 2016³³, lo que ha desencadenado una nueva carrera espacial con importantes implicaciones políticas y militares³⁴ gracias a la financiación gubernamental y privada que ha impulsado el desarrollo cuántico³⁵.

³¹ GILES, Martin. «The US and China are in a quantum arms race that will transform warfare», *Massachusetts Institute of Technology Review*. 2019.

³² HERMAN, Arthur. «The Quantum Space Race Is Here», *Forbes*. 2022.

³³ Llamado así en honor a un antiguo filósofo chino, se lanzó el 16 de agosto desde el Centro de Lanzamiento de Satélites de Jiuquan en el desierto de Gobi con la tarea de establecer una línea de comunicación segura y una red de distribución de claves cuánticas mientras realizaba una serie de experimentos de entrelazamiento cuántico en el espacio.

³⁴ ŠILJAK, Harun. «China's quantum satellite enables first totally secure long-range messages», *The Conversation*. 2020.

³⁵ MINERBI, Nir. «Is Quantum the New Space Race?», *Coruzant Technologies*. 2021.

La necesidad de mando y control. La capacidad cuántica

La capacidad de mando y control es fundamental para dirigir operaciones militares y lograr objetivos estratégicos y tácticos. Esto implica una estructura jerárquica clara y comunicación eficaz entre niveles de mando, permitiendo decisiones rápidas en situaciones complejas.

La capacidad cuántica, que involucra procesar y transmitir información de manera más segura que los sistemas clásicos mediante partículas subatómicas como los fotones, es crucial para la seguridad y defensa. La criptografía cuántica y sistemas de comunicación resultantes son altamente seguros, impulsando la competencia entre superpotencias en la carrera espacial.

Tanto inversores públicos como privados juegan un papel importante en esta batalla cuántica. Las empresas buscan crecimiento a través del desarrollo cuántico, mientras los gobiernos invierten fondos públicos en centros de colaboración y apoyo a la comercialización de tecnologías innovadoras para no quedarse atrás.

La «espeluznante acción a distancia»

El entrelazamiento cuántico, que implica colocar objetos en el limbo de la superposición cuántica, permite el intercambio seguro de información entre partículas a pesar de la distancia. Estas partículas, a menudo fotones de luz, actúan como sobres que transportan información cuántica³⁶.

Aunque objetos entrelazados estén separados, sus estados cuánticos permanecen conectados, determinando instantáneamente el estado del otro objeto cuando uno es medido o perturbado, un efecto llamado «acción a distancia»³⁷.

Los fotones de luz son ideales para información cuántica, ya que son manipulables y viajan rápidamente. El entrelazamiento cuántico entre fotones puede ser valioso en comunicaciones cuánticas seguras, como en el protocolo de distribución de clave cuántica (QKD, por sus siglas en inglés)³⁸.

³⁶ OBERHAUS, Daniel. «NASA's Plan to Turn the ISS Into a Quantum Laser Lab», *Wired*. 2020.

³⁷ POPKIN, Gabriel. «China's quantum satellite achieves «spooky action» at record distance», *Science.org*. 2017.

³⁸ *Tratado sobre los principios que deben regir las actividades de los Estados en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre, incluso la Luna y otros cuerpos celestes*. ONU, 1967.

Cadenas largas de fotones entrelazados pueden formar «claves cuánticas» para asegurar comunicaciones, detectando intentos de espionaje³⁹. Sin embargo, los esquemas QKD enfrentan desafíos para comunicaciones a larga distancia debido a las pérdidas de luz por absorción y dispersión⁴⁰.

El canal óptico del espacio libre, que conecta satélites de órbita baja con la Tierra, es crucial debido a su baja absorción y dispersión⁴¹. El satélite Micius, lanzado por Pekín en 2016, estableció comunicaciones seguras y realizó experimentos de entrelazamiento cuántico⁴².

Los experimentos de Micius buscaban mejorar la comunicación segura entre espacio y Tierra, siendo esencial para sensores y sistemas de ataque⁴³. En junio de 2020, se transmitió una clave secreta entre un satélite y estaciones terrestres a 1.200 km, demostrando el potencial de las comunicaciones cuánticas⁴⁴.

El éxito de Micius motivó a investigadores a avanzar hacia una red cuántica mundial y resalta el futuro brillante de las comunicaciones cuánticas vía satélite⁴⁵.

Además, en agosto de 2022, el laboratorio espacial chino en la estación Tiangong-2⁴⁶ transmitió claves cuánticas a estaciones terrestres, reforzando la idea de una internet cuántica segura⁴⁷.

Los enlaces seguros a larga distancia podrían dar forma a una Internet cuántica segura y los satélites de comunicaciones cuánticas podrían convertirse en centros de control en el espacio⁴⁸. Esta tecnología podría transformar las comunicaciones y la exploración espacial⁴⁹.

³⁹ POPKIN, Gabriel. «China's quantum satellite achieves «spooky action» at record distance», *Science.org*. 2017.

⁴⁰ *Tratado sobre los principios que deben regir las actividades de los Estados en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre, incluso la Luna y otros cuerpos celestes*. ONU, 1967.

⁴¹ *Tratado sobre los principios que deben regir las actividades de los Estados en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre, incluso la Luna y otros cuerpos celestes*. ONU, 1967.

⁴² BROAD, William. «China Reports Progress in Ultra-Secure Satellite Transmission», *New York Times*. 2020.

⁴³ RASKA, Michael. «China's Quantum Satellite Experiments: strategic and Military Implications», *RSIS Commentary*, número 223, septiembre.

⁴⁴ RABIE, Passant. «Quantum communication takes a major leap with satellite-based experiment», *Space.com*. 2020.

⁴⁵ *Tratado sobre los principios que deben regir las actividades de los Estados en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre, incluso la Luna y otros cuerpos celestes*. ONU, 1967.

⁴⁶ Tiangong en chino quiere decir «palacio celestial».

⁴⁷ HERMAN, Arthur. «The Quantum Space Race Is Here», *Forbes*. 2022.

⁴⁸ ŠILJAK, Harun. «China's quantum satellite enables first totally secure long-range messages», *The Conversation*. 2020.

⁴⁹ HERMAN, Arthur. «The Quantum Space Race Is Here», *Forbes*. 2022.

La capacidad de Mando y Control

Los sensores cuánticos, que aprovechan el estado fragilidad de las partículas cuánticas, ofrecen prometedoras aplicaciones en el espacio. A pesar de la inestabilidad cuántica en otros campos, los sensores cuánticos pueden ser ultrarresistentes gracias a la sensibilidad de las partículas cuánticas a perturbaciones⁵⁰.

En misiones espaciales, la distancia entre centros de mando y unidades en el espacio dificulta la comunicación eficiente, por lo que la tecnología cuántica podría acelerar esta comunicación y permitir el envío rápido de fotos y vídeos de alta definición, mejorando la exploración espacial y la interacción con astronautas⁵¹.

Los sensores cuánticos podrían revolucionar la navegación espacial al medir aceleración y rotación, permitiendo la navegación sin depender de GPS o satélites. Esto es crucial en misiones de larga duración o en lugares sin acceso telemétrico constante, como la cara oculta de la Luna⁵².

La detección remota de objetos mediante sensores cuánticos de gravedad y campos magnéticos en el espacio⁵³ podría ser vital en el despliegue de fuerzas en el espacio.

La carrera espacial cuántica

Aunque la primera red QKD de la historia fue creada por la Agencia de Proyectos de Investigación Avanzada de Defensa de Washington en 2003, las diferentes administraciones y la Agencia de Seguridad Nacional se habían mostrado indiferentes ante las posibilidades de la comunicación basada en el entrelazamiento y la QKD, incluso sugiriendo que el interés chino por la tecnología había sido una pérdida de tiempo y dinero⁵⁴. Sin embargo, el efecto de lanzamiento del satélite chino Micius en 2016 se ha comparado con el del Sputnik en la carrera espacial del siglo XX⁵⁵.

⁵⁰ LEPRINCE-RINGUET, Daphne. «Quantum sensors could soon be heading into space», *ZDNET*. 2021.

⁵¹ HUGHES-CASTLEBERRY, Kenna. «Quantum Computing In Space: Could it Be The Answer?», *The Quantum Insider*. 2021.

⁵² LEPRINCE-RINGUET, Daphne. «Quantum sensors could soon be heading into space», *ZDNET*. 2021.

⁵³ LEPRINCE-RINGUET, Daphne. «Quantum sensors could soon be heading into space», *ZDNET*. 2021.

⁵⁴ HERMAN, Arthur. «The Quantum Space Race Is Here», *Forbes*. 2022.

⁵⁵ ŠILJAK, Harun. «China's quantum satellite enables first totally secure long-range messages», *The Conversation*. 2020.

EE. UU. despertó ante la posibilidad del liderazgo de China en tecnologías cuánticas cuando Pekín demostró su capacidad en comunicaciones cuánticas por satélite en 2016. En respuesta, el entonces presidente Trump lanzó, en 2018, una Iniciativa Cuántica Nacional de 1.200 millones de dólares. Mientras tanto, y quizás lo más importante, las grandes empresas tecnológicas como IBM y Google comenzaron a verter enormes sumas en su propia investigación cuántica⁵⁶.

El director de Tecnología de la Casa Blanca afirmó que «... [la] Administración está realizando una inversión sin precedentes para reforzar el liderazgo estadounidense en IA y tecnología cuántica para garantizar que la nación se beneficie de estas tecnologías emergentes»⁵⁷. El presidente chino, Xi Jinping, pidió a la nación que hiciera lo necesario para comercializar la tecnología cuántica con el fin de «garantizar la seguridad de las cadenas industriales y de suministro y mejorar la capacidad de China de responder a los riesgos y desafíos internacionales con ciencia y tecnología»⁵⁸.

Lo que impulsa a Pekín y Washington es el temor de que quedarse atrás en la computación cuántica plantee riesgos de ciberseguridad, tecnológicos y económicos. Ambos poseen las capacidades cuánticas más avanzadas del mundo y afirman haber alcanzado la «supremacía cuántica», es decir, la capacidad de resolver problemas matemáticos que a los ordenadores clásicos les llevaría millones de años⁵⁹.

Todos los países compiten por tomar la delantera en la carrera hacia el futuro cuántico del mundo, y han aprendido por las malas desde la Revolución Industrial que las tecnologías de uso general, como la computación cuántica, son fundamentales para la competitividad⁶⁰.

El 14.º Plan Quinquenal de China (2021-2025) prioriza el desarrollo de la computación y las comunicaciones cuánticas para 2030. En total, entre 2019 y 2021 Pekín invirtió nada menos que 11.000 millones de dólares, Europa 5.000 millones, EE. UU. 3.000 millones

⁵⁶ PANNIER, Alice. «Can Europe compete in the quantum 'space race'?, *TechCrunch*. 2021.

⁵⁷ MINERBI, Nir. «Is Quantum the New Space Race?», *Coruzant Technologies*. 2021.

⁵⁸ MINERBI, Nir. «Is Quantum the New Space Race?», *Coruzant Technologies*. 2021.

⁵⁹ PANNIER, Alice. «Can Europe compete in the quantum 'space race'?, *TechCrunch*. 2021.

⁶⁰ CANDELON, François, COURTAUX, Maxime, NAHAS, Gabriel y BOBIER, Jean-Fraçois. «Here's what it will take to win the quantum computing arms race», *Fortune*. 2022.

y el Reino Unido alrededor de 1.800 millones, todo ello para convertirse en las superpotencias cuánticas del mañana⁶¹.

En 2019, Washington aprobó la Ley de Iniciativa Cuántica Nacional, que estableció los planes del país para crear rápidamente capacidades de computación cuántica, y en 2021, se unió al Reino Unido y Australia para desarrollar aplicaciones militares de las tecnologías digitales, especialmente las tecnologías de computación cuántica⁶².

Además, la administración Biden firmó en agosto de 2022 la ley CHIPS and Science Act de 2022, que asigna más de 153 millones de dólares anuales a la informática y las redes cuánticas, algo que demuestra, no solo que China va a entrar en la carrera de los satélites cuánticos, sino que no lo va a hacer por su cuenta⁶³.

El plan de la NASA para construir un enlace cuántico por satélite se denomina «Marconi 2.0⁶⁴». La idea principal de Marconi 2.0 es establecer un enlace cuántico espacial entre Europa y Norteamérica para mediados o finales de la década de 2020, aunque aún se están discutiendo los detalles. Marconi 2.0 no es un proyecto específico, sino un conjunto de ellos⁶⁵.

No obstante, la diferencia entre las carreras espaciales y la batalla cuántica es que, en teoría, cualquier país podría emplear, por ejemplo, el satélite Micius para proporcionar fotones entrelazados que aseguren sus comunicaciones. Por ello, este satélite es un recurso estratégico que, con toda probabilidad, otros países querrán replicar⁶⁶.

El apoyo empresarial

En esta batalla cuántica, el dinero de los gobiernos es solo una parte del cuadro. Miles de millones se invierten de fuentes privadas. Las empresas ven en el desarrollo cuántico una oportunidad de crecimiento espectacular, y los gobiernos creen que sus países no pueden quedarse atrás: empresas de capital riesgo, mercados públicos y fondos internos

⁶¹ CANDELON, François, COURTAUX, Maxime, NAHAS, Gabriel y BOBIER, Jean-François. «Here's what it will take to win the quantum computing arms race», *Fortune*. 2022.

⁶² CANDELON, François, COURTAUX, Maxime, NAHAS, Gabriel y BOBIER, Jean-François. «Here's what it will take to win the quantum computing arms race», *Fortune*. 2022.

⁶³ HERMAN, Arthur. «The Quantum Space Race Is Here», *Forbes*. 2022.

⁶⁴ En honor al inventor italiano Guglielmo Marconi, que fue el primero en lograr una transmisión de radio a larga distancia.

⁶⁵ OBERHAUS, Daniel. «NASA's Plan to Turn the ISS Into a Quantum Laser Lab», *Wired*. 2020.

⁶⁶ ŠILJAK, Harun. «China's quantum satellite enables first totally secure long-range messages», *The Conversation*. 2020.

de las empresas. Por ejemplo, como parte de la escisión de sus actividades de computación cuántica, Honeywell comprometió 300 millones de dólares para desarrollar sus soluciones cuánticas. IonQ, otro proveedor de hardware, recaudó unos 650 millones de dólares a través de una fusión SPAC (Special Purpose Acquisition Corporation, SPAC por sus siglas en inglés)⁶⁷.

Por ello, las inversiones públicas se dividen en dos grandes categorías:

- La creación de centros de colaboración en los que la industria y el mundo académico puedan colaborar en la investigación y el desarrollo de nuevas tecnologías cuánticas.
- El apoyo directo a la comercialización de tecnologías innovadoras⁶⁸.

Dentro de la primera categoría, podríamos incluir la colaboración entre la NASA y el Instituto de Tecnología de Massachusetts, dentro del proyecto Marconi 2.0, para desarrollar un sistema láser cuántico que ayude a transmitir información desde la ISS. Los fotones entrelazados se enviarían a través del LCRD (demostración de retransmisión de comunicaciones por láser, LCRD por sus siglas en inglés), que conectaría con otro satélite para retransmitir estos fotones entrelazados⁶⁹.

Además, la agencia espacial estadounidense se ha unido al consorcio Fleet Space, que trabaja para enviar nanosatélites y sensores de exploración a la Luna en busca de recursos y generar datos útiles para futuras exploraciones humanas que servirán de base para el programa Artemis⁷⁰ de la NASA⁷¹.

Dentro de la segunda categoría se encontraría el apoyo a empresas como IBM, que presentó la primera máquina de dos cubits en los noventa y exporta ahora su máquina Quantum System One, Google, que afirmó haber alcanzado la supremacía cuántica en 2019 con un procesador cuántico de 53 cubits basado en superconductores⁷² así como en numerosas *start-ups* que están desarrollando aplicaciones informáticas. Estas *start-*

⁶⁷ MINERBI, Nir. «Is Quantum the New Space Race?», *Coruzant Technologies*. 2021.

⁶⁸ MINERBI, Nir. «Is Quantum the New Space Race?», *Coruzant Technologies*. 2021.

⁶⁹ HUGHES-CASTLEBERRY, Kenna. «Quantum Computing In Space: Could it be the Answer?», *The Quantum Insider*. 2021.

⁷⁰ Nuevo programa espacial de la NASA bautizado como Artemisa, en honor a la diosa de la Luna, hermana de Apolo según la mitología griega, que tiene por objeto volver a poner un pie humano en la Luna que, esta vez, será el de una mujer.

⁷¹ LEPRINCE-RINGUET, Daphne. «Quantum sensors could soon be heading into space», *ZDNET*, 2021.

⁷² PANNIER, Alice. «Can Europe compete in the quantum 'space race'?», *TechCrunch*. 2021.

ups atraen casi el 50 % de las inversiones en computación cuántica por parte de fondos de capital riesgo y de capital privado, y cuentan con un apoyo estatal de «solo» 1.100 millones de dólares mediante mecanismos que coordinan eficazmente los esfuerzos de todas sus agencias, como el Instituto Nacional de Estándares y Tecnología (NIST, por sus siglas en inglés), la Agencia de Proyectos de Investigación Avanzados de Defensa (DARPA, por sus siglas en inglés), la NASA y la Iniciativa Cuántica Nacional (NQI, por sus siglas en inglés)⁷³.

Muy cerca de EE. UU., China, cuyo gobierno ha gastado más en el desarrollo de sistemas cuánticos que ningún otro, ha impulsado la investigación académica y produjo más del 10 % de la investigación mundial en 2021⁷⁴. Menos de un año después de que la máquina cuántica de Google resolviera en minutos un cálculo que habría llevado miles de años a los superordenadores, la Universidad de Ciencia y Tecnología de China había resuelto un problema tres veces más difícil. Pekín no ha generado tantas *startups* como Washington, pero se apoya en sus gigantes digitales, como Alibaba, Baidu y Tencent, para desarrollar aplicaciones cuánticas⁷⁵.

Por detrás de China y EE. UU., la Unión Europea, mediante el programa Quantum Flagship, coordina proyectos de investigación en todo el continente, pero esos esfuerzos aún no están del todo alineados. Varios esfuerzos importantes, como los de Francia y Alemania, corren el riesgo de duplicarse o no aprovechan adecuadamente las sinergias.

Airbus anunció el 31 de mayo de 2022 que ha obtenido un contrato de la Comisión Europea para dirigir un consorcio que estudie la red con tecnología cuántica para Europa.

La Agencia Espacial Europea (ESA, por sus siglas en inglés) ha puesto en marcha un proyecto de colaboración con ArQit, empresa británica líder en el campo de la encriptación cuántica, con el fin de proteger la información en un mundo en el que los ordenadores cuánticos se están convirtiendo en algo habitual⁷⁶.

Además, ArQit anunció recientemente su fusión con una filial de Centricus, una empresa de inversión mundial, para desarrollar satélites de última generación para la distribución

⁷³ CANDELON, François, COURTAUX, Maxime, NAHAS, Gabriel y BOBIER, Jean-François. «Here's what it will take to win the quantum computing arms race», *Fortune*. 2022.

⁷⁴ CANDELON, François, COURTAUX, Maxime, NAHAS, Gabriel y BOBIER, Jean-François. «Here's what it will take to win the quantum computing arms race», *Fortune*. 2022.

⁷⁵ CANDELON, François, COURTAUX, Maxime, NAHAS, Gabriel y BOBIER, Jean-François. «Here's what it will take to win the quantum computing arms race», *Fortune*. 2022.

⁷⁶ ESA. «Quantum communication in space moves ahead», *esa.int*. 2021.

de claves cuánticas —denominados QKDSat— a través de su plataforma de suministro de claves.

Esta misma empresa, que ha anunciado recientemente colaboraciones con el gigante estadounidense de la defensa Northrop Grumman y el gigante británico de las telecomunicaciones British Telecom, pretende lanzar dos satélites de distribución de claves cuánticas este año desde el puerto espacial de Cornualles a bordo del LauncherOne de Virgin Orbit. Los aviones de combate y otras unidades militares, así como los centros de mando y control, podrían compartir comunicaciones de forma más segura a través de una red controlada por el Estado denominado Sistema Cuántico Federado (FQS, por sus siglas en inglés)⁷⁷.

La empresa cuántica australiana Q-CTRL tiene previsto enviar sensores cuánticos ultrasensibles y dispositivos de navegación al espacio para ayudar a las misiones sin tripulación organizadas por el consorcio de la industria espacial Seven Sisters, y cuyo inicio está previsto para este año⁷⁸.

Además, Q-CTRL se ha asociado con Advanced Navigation, una empresa de hardware de navegación basado en inteligencia artificial, para desarrollar conjuntamente un sistema de navegación híbrido de técnicas cuánticas y clásicas. Ambas han expresado que la navegación y la temporización de precisión mejoradas por la tecnología cuántica suponen un avance revolucionario en este campo⁷⁹.

En febrero de 2022, la empresa aeroespacial SpeQtral, con sede en Singapur, también anunció que lanzará su primer satélite QKD, SpeQtral-1, en 2024, con la ayuda de la Oficina de Tecnología e Industria Espacial de Singapur y la empresa aeroespacial francesa Thales. Virgin Orbit, que no quiere quedarse atrás en este aspecto, se ha asociado con la empresa británica ArQit para realizar nada menos que cinco lanzamientos de satélites QKD LEO⁸⁰ a partir de 2023. Curiosamente, estos lanzamientos servirían a posibles clientes gubernamentales del FQS de ArQit, que actualmente solo está disponible para los departamentos de defensa de las naciones de los Cinco Ojos⁸¹.

⁷⁷ RAINBOW, Jason. «Governments ally for federated quantum encryption satellite network», *SpaceNews*. 2021.

⁷⁸ LEPRINCE-RINGUET, Daphne. «Quantum sensors could soon be heading into space», *ZDNET*. 2021.

⁷⁹ RAINBOW, Jason. «Governments ally for federated quantum encryption satellite network», *SpaceNews*. 2021.

⁸⁰ Órbita Baja Terrestre (LEO, por sus siglas en inglés).

⁸¹ HERMAN, Arthur. «The Quantum Space Race Is Here», *Forbes*. 2022.

El apoyo del sector privado al público en esta batalla cuántica se ha convertido, de manera inesperada, en el factor determinante que puede decantar la balanza en esta nueva carrera espacial, un efecto «Sputnik⁸²» que podría ser demoledor para el resto de los contrincantes.

Conclusiones

En el marco de la Guerra Fría, las dos principales potencias mundiales llegaron a invertir miles de millones de dólares en la exploración del espacio en un intento de superar la competencia mutua, y el espacio se convirtió en el escenario donde tuvo lugar la contienda más importante de una guerra sin violencia directa: la contienda tecnológica.

La posición global de EE. UU. quedó reforzada por el éxito del Apolo 11, el cual superó todos los logros previos soviéticos. El alunizaje histórico fue presenciado por más de mil millones de personas y abrumó a los estadounidenses con un sentimiento de orgullo y superioridad indiscutible, y propició un entendimiento en este ámbito que ha perdurado hasta nuestros días.

A pesar de ello, la carrera espacial del siglo XX dio lugar a una nueva rama de las relaciones internacionales: la astropolítica, que, utilizando las teorías de los tratadistas geopolíticos más influyentes de finales del siglo XIX y principios del XX, trasladó la contienda al espacio de acuerdo con una doctrina que maximiza la importancia de las situaciones más altas en relación con el adversario.

El hallazgo de agua congelada en la Luna en 2008 ha reavivado el interés por los recursos de nuestro satélite después de un periodo de tranquilidad en este ámbito. La presencia de agua ha hecho posible la supervivencia del ser humano en el espacio, lo que a su vez ha estimulado el interés comercial en la minería espacial debido a la reducción de los costos de los viajes al espacio.

La democratización del espacio, es decir, la reducción de los costes y la tecnología necesaria para acceder a él ha dado lugar a una nueva carrera espacial donde los países no compiten individualmente, sino que establecen alianzas puntuales para explorar el espacio y obtener beneficios económicos. En esta carrera espacial, las sinergias se

⁸² ŠILJAK, Harun. «China's quantum satellite enables first totally secure long-range messages», *The Conversation*. 2020.

crean tanto entre Estados como entre empresas, así como entre Estados y empresas, con el objetivo común de reducir los costos asociados y maximizar los beneficios.

Después de más de medio siglo desde que Washington plantó la primera bandera en la Luna, parece que ha comenzado una nueva carrera espacial por los recursos, que es más lenta y prolongada que la anterior. En esta carrera, China ha tomado la delantera y se ha situado por delante de sus competidores.

La búsqueda de Pekín por lograr un estatus destacado entre las potencias espaciales sentó las bases de un programa espacial que le ha permitido tomar una posición ventajosa en la actual «fiebre del oro» espacial. Ello, junto con el impulso de su sector industrial espacial nacional, puede propiciar que China tenga la capacidad de mantenerse a la cabeza de esta nueva carrera espacial.

Consciente de la ventaja adquirida por Pekín, tanto en la competencia espacial como en el sector económico asociado, EE. UU. ha tomado medidas para recortar distancias mediante el impulso, tanto de su sector espacial estatal, como del privado.

Estas empresas, además de suministrar productos a los gobiernos, compiten comercialmente entre sí y con los propios Estados.

Por ello, el espacio exterior está cada vez más interconectado con los ámbitos terrestres y se encuentra cada vez más congestionado con diversos actores, tanto estatales como no estatales, y residuos espaciales que representan una amenaza para las operaciones en el espacio, por lo que es posible que pueda provocar que las dos principales potencias mundiales compitan por su control militar, convirtiéndolo en un escenario de posible conflicto.

El aumento de la actividad en el espacio, junto con la saturación de su uso y la actual tendencia hacia la competencia y la desconfianza, en lugar del compromiso y la cooperación, ha dado lugar a que el espacio cercano a la Tierra se convierta en un área cada vez más conflictiva. Un resultado visible de esta situación es la creciente militarización del espacio.

Sin embargo, la militarización del espacio no solo implica el desarrollo de la industria de defensa y armamento espacial, sino también una revolución en los asuntos militares. Para establecerse en el espacio, es necesario contar con sistemas de comunicaciones

fiables, rápidos, robustos y seguros que permitan el correcto intercambio de información entre la Tierra y el espacio.

Por ello, en la actual carrera espacial se está librando una batalla cuántica en los laboratorios de investigación, donde los cerebros y los científicos son más importantes que las armas y los soldados. La financiación de la investigación es la munición crítica en esta lucha, en la cual China ha tomado la delantera frente a EE. UU.

*Alejandro Fernández de
Bobadilla Ferrer*
Capitán de Corbeta, DEM.
Máster Universitario en Estudios de Seguridad Internacional por la UNIR*

14/2024

5 de febrero de 2024

Luis Francisco Rey Arroyo *

Una alianza «plus ultra»

Una alianza «plus ultra»

Resumen:

Concebida en la posguerra para proteger a Europa occidental de la amenaza que suponía la Unión Soviética, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), que surgió en 1949 como piedra angular de la seguridad de Europa y América del Norte, ha experimentado transformaciones significativas para adaptarse a los cambios geopolíticos acaecidos a lo largo de sus setenta y cinco años de existencia.

Aunque la misión primigenia de la OTAN sigue siendo la defensa colectiva del territorio de sus Estados miembros, para hacer frente a las nuevas amenazas (muchas de ellas «sin fronteras») y al auge del autoritarismo que busca establecer un nuevo orden mundial con valores distintos a los democráticos y al respeto de los derechos humanos, la Alianza Atlántica ha asumido el reto de promover la seguridad internacional más allá de los límites geográficos inicialmente establecidos en su tratado fundacional, ha ampliado su membresía a otros países europeos y ha establecido relaciones de cooperación con países socios en el resto del mundo, convirtiéndose en una organización regional con ciertas responsabilidades globales.

Por tanto, parece oportuno estudiar la capacidad de adaptación de la organización a la hora de hacer frente a estas amenazas y, al mismo tiempo, analizar su controvertida progresión hacia una OTAN auténticamente «global».

Palabras clave:

Alianza, OTAN, global, geopolítica, seguridad internacional.

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

An Alliance "plus ultra"

Abstract:

Conceived in the post-war era to protect Western Europe from the threat posed by the Soviet Union, the North Atlantic Treaty Organization (NATO), which emerged in 1949 as the cornerstone of Europe and North America security, has undergone significant transformations to adapt to geopolitical changes over its 75 years of existence.

While its original mission remains to be the collective defence of the territory of its member states, to confront new threats (many of them "borderless") and the rise of authoritarianism, which seeks to establish a new world order with values other than democracy and respect for human rights, the Atlantic Alliance has taken on the challenge of promoting international security beyond the geographical limits initially established in its founding treaty, has extended its membership to other European countries and has established cooperative relations with partner countries in the rest of the world, becoming a regional alliance with certain global responsibilities.

Therefore, it seems pertinent to study this adaptability in addressing these threats, while simultaneously analysing its controversial progression towards a genuinely global NATO.

Keywords:

Alliance, NATO, global, geopolitics, international security.

Introducción

La evocadora locución latina *plus ultra*, que significa ‘más allá’, fue utilizada por primera vez en 1516 por Carlos I, rey de España. En aquellos tiempos, la expresión simbolizaba la pujanza del Imperio español y servía de estímulo a los navegantes que buscaban traspasar los límites del mundo conocido, señalizados por dos columnas que, según la mitología griega, Hércules había erigido en el estrecho de Gibraltar. Hoy en día, perdura como divisa escrita sobre la cinta roja que rodea las Columnas de Hércules en el escudo de España. Con los años, ha evolucionado para convertirse en un lema atemporal y global que insta tanto a individuos como a colectivos a superar sus propios límites, abrazar espacios inexplorados y buscar las infinitas oportunidades que esperan ser aprovechadas.

Desde los albores de este siglo, ha quedado demostrado que en un mundo globalizado los sucesos que acaecen en un rincón del planeta tienen repercusiones directas en la seguridad, la prosperidad y el bienestar de los ciudadanos en todo el mundo¹.

En consecuencia, la OTAN ha tenido que evolucionar para afrontar las amenazas a la seguridad de sus aliados que pudieran surgir en lugares remotos más allá (*plus ultra*) de los límites geográficos establecidos en el Tratado del Atlántico Norte², su tratado fundacional.

Persiguiendo el desafío de ir más allá, lo que demuestra su supervivencia, la «Alianza *plus ultra*»³, que en 2024 celebrará su septuagésimo quinto aniversario⁴, además de cumplir eficazmente con su misión primigenia: ha ampliado su membresía, sus estructuras y su ámbito geográfico; ha llevado a cabo operaciones significativas fuera de área⁵, como en Afganistán, Libia e Irak, y ha desarrollado una red de asociaciones⁶

¹ El ataque terrorista a las Torres Gemelas del 11 de septiembre de 2001 y la crisis financiera de 2008 son dos ejemplos del impacto global de determinados acontecimientos en la seguridad, la prosperidad y el bienestar de personas en todo el mundo.

² OTAN. Tratado del Atlántico Norte. Washington D. C., 4 de abril de 1949. Disponible en: https://www.nato.int/cps/fr/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=es [consulta: 29/10/2023].

³ Se usa la denominación de «Alianza *plus ultra*» para subrayar que, en la actualidad, no se trata de una organización verdaderamente global, pese a lo cual ha dejado de ser simplemente OTAN.

⁴ OTAN. «NATO summits». Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50115.htm#previous [consulta: 29/10/2023].

⁵ OTAN. «Operations and missions: past and present». 10 de julio de 2023 (última actualización). Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_52060.htm [consulta: 29/10/2023].

⁶ Cfr. traducción y uso recomendable en: <https://www.fundeu.es/consulta/partenariado-1834/> y <https://ec.europa.eu/translation/bulletins/puntoycoma/52/pyc525.htm> [consulta: 29/10/2023].

(*partnerships*)⁷ con países no miembros de la zona euroatlántica, el Mediterráneo y todo el mundo en busca de la promoción de la estabilidad y la seguridad internacionales.

Con todo, pese al debate existente sobre la OTAN global, debemos argumentar que, en la actualidad, no se la puede considerar una organización que alcance tal dimensión —a diferencia de la ONU—, dadas las limitaciones geográficas impuestas en su tratado fundacional. En otras palabras, hoy por hoy es una alianza regional con compromisos globales, lo que no quiere decir que no se esté avanzando en esa dirección.

En un mundo que se caracteriza por los problemas internacionales, donde «gobiernos autoritarios en todas las regiones están trabajando juntos para consolidar el poder y acelerar sus ataques a la democracia y los derechos humanos»⁸, parece coherente que la OTAN persiga nuevos objetivos estratégicos e institucionales encaminados a afrontar estos retos globales.

A la luz de todo ello, es necesario recordar la asección de Nicholas J. Spykman, que parece estar una vez más de actualidad:

«La guerra global, al igual que la paz global, significa que todos los frentes y todos los ámbitos están interrelacionados. Por muy alejados que estén unos de otros, el éxito o el fracaso en uno tendrá un efecto inmediato y determinante en los demás. Es necesario, por lo tanto, ver el mundo como un todo y sopesar las medidas adoptadas para lograr la victoria a la luz de las condiciones existentes en todos los teatros. Aunque las regiones de Europa y Extremo Oriente aparecen como zonas autónomas, no son más que partes de un único campo de operaciones»⁹.

En consecuencia, resulta pertinente analizar cómo podría reconfigurarse la principal entidad político-militar del planeta para que, sin dejar de proteger los intereses de la comunidad transatlántica, extienda su «paraguas» a una comunidad mundial compuesta por democracias amenazadas por la lucha geopolítica que busca implantar un nuevo orden mundial, contando con que estas, pese a estar situadas fuera de los límites

⁷ OTAN. «Partnerships: projecting stability through cooperation». 11 de abril de 2023(última actualización). Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_84336.htm [consulta: 29/10/2023].

⁸ FREEDOM HOUSE. «Nuevo informe: El autoritarismo desafiando a la democracia, ese es el modelo dominante global». 24 de febrero de 2022. Disponible en: <https://freedomhouse.org/es/article/nuevo-informe-el-autoritarismo-desafiando-la-democracia-ese-es-el-modelo-dominante-global> [consulta: 29/10/2023].

⁹ SPYKMAN, Nicholas J. *The Geography of the Peace*. 1944.

geográficos establecidos en el Tratado de Washington, están intrínsecamente ligadas a la estabilidad internacional.

Para abordar esta cuestión, nos proponemos examinar la viabilidad de que la OTAN —que hemos apellidado *plus ultra*— pueda evolucionar hacia una organización realmente «global». Con ese fin y para describir la complejidad del contexto geopolítico al que antes nos referimos, realizaremos un breve examen de las previsibles amenazas a la seguridad internacional. Continuaremos analizando los retos que la OTAN tiene que afrontar para convertirse en una «alianza global» y finalizaremos resumiendo las principales ideas de este trabajo en las conclusiones.

Amenazas a la seguridad internacional

En el complejo escenario geopolítico actual, la seguridad internacional es una cuestión de máxima relevancia. Damos pasos agigantados hacia una nueva era geopolítica más inestable, imprecisa y proclive al conflicto, donde la democracia y los derechos humanos están en juego.

El orden internacional que antes percibíamos, hasta cierto punto, estable y cooperativo está siendo reemplazado por otro escenario más belicoso y fragmentado. En línea con esa percepción, el Nuevo Concepto Estratégico¹⁰ (CE) de la OTAN afirma que «las amenazas a las que nos enfrentamos son mundiales y están interconectadas» y señala que «el área euroatlántica no está en paz» y «se enfrenta a desafíos significativos en términos de seguridad»¹¹.

Así, en primer lugar, parece oportuno identificar esas amenazas. Con el fin de estructurar este trabajo, utilizaremos la antigua segmentación por flancos¹² para analizar las diversas zonas objeto de estudio, sin pasar por alto que, como es lógico, la nueva

¹⁰ Los Conceptos Estratégicos de la OTAN describen el entorno estratégico de seguridad, especifican los retos, amenazas y oportunidades que afectan a su seguridad y defensa y proporcionan referencias para la adaptación de sus capacidades militares.

¹¹ NATO 2022 Strategic Concept. 29 de junio de 2022. Disponible en: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf [consulta: 29/10/2023].

¹² El CE22 ya no usa dicho término al definir su nueva perspectiva de defensa colectiva con un «enfoque de 360º».

perspectiva de defensa colectiva del CE no está fraccionada y se establece con un «enfoque de 360º».

Es por todos conocido que la situación en el flanco oriental resulta sumamente delicada, especialmente tras la invasión de Ucrania por parte de la Federación Rusa, que ha desencadenado una confrontación militar, económica y geopolítica de gran calado, agravada por el despliegue de armas nucleares y sistemas con capacidad nuclear en territorio bielorruso, que socavan la estabilidad estratégica y ponen en riesgo la seguridad europea. Esto implica que, con independencia del resultado final del conflicto, su desenlace tendrá un impacto duradero en la seguridad de la región euroatlántica y en los equilibrios de poder resultantes.

Por otro lado, el ascenso de China como potencia global —no solo en el ámbito comercial, sino también en el económico, el político y, previsiblemente, en unos años en el militar— planteará un gran desafío a la seguridad euroatlántica. De continuar esta tendencia, dicho asunto tendrá que ocupar un lugar cada vez más central en la estrategia de la organización.

Fijándonos en los movimientos estratégicos que esta naciente potencia global está llevando a cabo por todo el planeta, no parece que, en caso de crisis, el Indopacífico, el Atlántico y el Mediterráneo estén geopolíticamente separados.

De puertas adentro, no hay que olvidar que Francia, con una visión propia y en ciertos aspectos diferente a la de EE. UU. y el Reino Unido, mantiene territorios en el Pacífico, lo que, junto a otros factores¹³, puede añadir una mayor complejidad a la política interna de la Alianza.

Moscú y Pekín están desafiando activamente los intereses, la seguridad y los valores occidentales, presentándose como los defensores de un nuevo orden mundial alternativo a un sistema democrático y liberal que consideran impuesto por un Occidente en decadencia. Una de las últimas puestas en escena para demostrar su sintonía y determinación fue la reunión que mantuvieron los líderes de ambas potencias al término de la inauguración en Pekín del III Foro de las Nuevas Rutas de la Seda. El presidente Xi Jinping, además de resaltar que ambos mandatarios «se han reunido cuarenta y dos

¹³ PROTO, Lucas. «Una oficina en Japón te demuestra que el gran cisma de la OTAN sigue vivo», *El Confidencial*. 10 de junio de 2023. Disponible en: https://www.elconfidencial.com/mundo/2023-06-10/oficina-japon-demuestra-gran-cisma-otan-sigue-vivo_3662863/ [consulta: 19/11/2023].

veces en los últimos diez años y han desarrollado una buena relación de trabajo y una profunda amistad, recordó que el año que viene [2024] se celebra el 75.º aniversario del establecimiento de relaciones entre ambos países»¹⁴. Ellos también celebran en 2024 su 75.º aniversario.

En el flanco norte, Rusia ostenta un destacado poder militar en el Ártico¹⁵ y se estima que tiene la capacidad real de impedir la libertad de navegación a través del océano Ártico y del Atlántico Norte, lo cual constituye un desafío estratégico considerable para la Alianza, y se prevé que lo sea aún más a medio plazo.

Las vastas reservas de recursos naturales en la región y las ventajas estratégicas asociadas a las nuevas rutas de navegación en dicho océano han despertado el interés de China, cuya presencia, por el momento, es en su mayoría civil y se dirige a la investigación científica de la zona.

Sin embargo, la incursión militar de Pekín en la región está en consonancia con su necesidad de controlar el océano Ártico con el fin de convertirse en la potencia hegemónica para 2049, puesto que quien controla el «Ártico tiene ventaja para controlar tres continentes, dos océanos y a las mayores potencias del hemisferio norte»¹⁶. Esto explica el interés estratégico a largo plazo de China en la región, cosa que no debemos obviar.

El flanco sur —en particular Oriente Próximo¹⁷, el Magreb y el Sahel— afronta problemas interconectados de seguridad, demográficos y económicos, que forman una mezcla explosiva que conduce a la fragilidad institucional y propicia las migraciones y la proliferación de organizaciones terroristas.

El ataque por sorpresa de Hamás a Israel el 7 de octubre de 2023, llevado a cabo desde la Franja de Gaza, ha provocado una escalada de la situación en Oriente Próximo y ha avivado un conflicto, de por sí largo y sangriento, que está causando multitud de pérdidas

¹⁴ RTVE. «Xi pide a Putin “salvaguardar la justicia internacional” en plena escalada de la guerra entre Israel y Hamás». 18 de octubre de 2023. Disponible en: <https://www.rtve.es/noticias/20231018/xi-putin-reunion-china/2458643.shtml> [consulta: 19/11/2023].

¹⁵ Al igual que el Indopacífico, gran parte de su extensa superficie está «fuera de área» (cfr. WIKIPEDIA. «Ártico». Disponible en: <https://es.wikipedia.org/wiki/%C3%81rtico> [consulta: 29/10/2023]).

¹⁶ ALÁEZ FEAL, Octavio. «China en el Ártico», *Global Strategy Report* (27/2022).

¹⁷ Por influencia anglófona, es considerado con frecuencia sinónimo de Oriente Medio, expresión que algunas fuentes consideran que debe evitarse en español para referirse a esta zona geográfica (cfr. WIKIPEDIA. «Oriente Próximo». Disponible en: https://es.wikipedia.org/wiki/Oriente_Pr%C3%B3ximo [consulta: 29/10/2023]).

de vidas y que podría producir una inestabilidad de gran magnitud en la zona con repercusiones mundiales¹⁸.

Por otro lado, la orilla meridional del Mediterráneo ha emergido como un escenario crucial en la rivalidad entre las principales potencias. El vacío de poder, originado por la dejadez estadounidense y la debilidad europea, ha permitido que naciones como China y Rusia amplíen su influencia en el norte de África. Curiosamente, mientras Rusia ejerce un *hard power* que incluye acciones militares y una presencia tangible en la zona, China, que se decanta por el *soft power*, está utilizando sus resortes económicos, culturales y diplomáticos en sectores como el comercio, la inversión, el turismo y la difusión cultural, especialmente en Marruecos, Argelia y Egipto.

China y Rusia están reemplazando a Occidente en términos de influencia económica y política en el norte de África, por lo que tanto Estados Unidos como la Unión Europea están perdiendo la capacidad de moldear la dinámica de seguridad en el sur del Mediterráneo¹⁹.

Ese vacío y dejadez también han contaminado a la Alianza, por lo que, en línea con la nueva perspectiva de defensa colectiva de 360° del CE aprobado en Madrid, la OTAN no debe bajar la guardia en este flanco. Así pues, es imprescindible y urgente que la Alianza desarrolle una estrategia que tenga en cuenta la situación, los riesgos y las amenazas del flanco sur.

Por otro lado, las amenazas híbridas y cibernéticas, el terrorismo internacional, el espacio ultraterrestre y el cambio climático representan retos complejos y sin fronteras, que, por ende, requieren una respuesta global. Junto a otros desafíos, como la erosión de los acuerdos de control de armamentos o la proliferación de armas químicas, biológicas, radiológicas y nucleares, estos añaden capas de complejidad a la respuesta para hacerles frente.

¹⁸ COOPER, Helene, SCHMITT, Eric y BARNES, Julian E. «Un error de cálculo entre EE. UU. e Irán podría conducir a una guerra más grande, según las autoridades», *The New York Times*. 30 de noviembre de 2023. Disponible en: <https://www.nytimes.com/es/2023/11/30/espanol/querra-medio-oriente-iran-estados-unidos.html> [consulta: 01/12/2023].

¹⁹ GHAFAR, Adel Abdel y JACOBS, Anna L. «China in the Mediterranean: Implications of expanding Sino-North Africa relations». *Global China*, julio de 2020. Disponible en: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2020/07/FP_20200720_china_mediterranean_ghafar_jacobs.pdf [consulta: 29/10/2023].

Lo que los visionarios fundadores de la OTAN jamás podrían haber anticipado hace setenta y cinco años es la globalidad, la interconexión, la complejidad y la diversidad de los desafíos actuales, que pueden desequilibrar la seguridad internacional y comprometer la de los aliados. De ahí que hoy la Alianza busque, en estrecha colaboración con su red de socios (*partners*), afrontarlos de manera efectiva.

A su vez, la OTAN se enfrenta a desafíos internos que no pueden obviarse. El más peligroso es la posible falta de consenso entre sus miembros con respecto a la naturaleza y la gravedad de las amenazas que la organización debe afrontar. Esta falta de consenso puede comprometer su cohesión y su capacidad de disuasión.

De una alianza *plus ultra* a una alianza global

Como es sabido, la hipotética transformación de la OTAN en una organización realmente global es un tema políticamente complejo y controvertido que tiene sus seguidores²⁰ y detractores.

Por un lado, los partidarios de esta transformación aseveran que con ello se fortalecería su capacidad de disuasión y defensa para afrontar las amenazas de ámbito mundial citadas: limitar la capacidad de actuación de la organización y su membresía al entorno euroatlántico les parece trasnochado, dado que el mundo está demasiado interconectado como para pensar que lo seguro es aislarse en una sola región.

A esta perspectiva positiva se contraponen quienes afirman que la diversidad de intereses, prioridades y enfoques entre los aliados podría dificultar la consecución de consensos y argumentan que la cohesión interna de la Alianza podría debilitarse, comprometiendo la eficacia de su función principal: garantizar la seguridad euroatlántica.

Asimismo, las posibles tensiones añadidas que se generarían con Rusia y China, los problemas políticos, diplomáticos y económicos, las dificultades logísticas, las antedichas divergencias de intereses entre miembros, los costes financieros, las implicaciones legales y de soberanía y las percepciones internacionales de

²⁰ DAALDER, Ivo y GOLDGEIER, James. «Global NATO», *Foreign Affairs*. Septiembre-octubre de 2006. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/2006-09-01/global-nato> [consulta: 02/12/2023].

intervencionismo resaltan la complejidad de la transformación de la OTAN en una organización de ámbito global.

En particular, cuando se trata la seguridad en el Indopacífico, sus detractores aseveran que «la participación de la OTAN en Asia Oriental (Indopacífico), para contrarrestar la influencia de China, es una estrategia equivocada y potencialmente peligrosa para los miembros europeos de la alianza»²¹.

Sin embargo, esta afirmación —que analizada aisladamente parece bastante razonable— no tiene en cuenta que estamos inmersos en un mundo globalizado; que China y Rusia ven a Occidente como una amenaza a su seguridad y comparten una visión negativa de un «Occidente en declive» que les sirve para justificar sus deseos de resarcimiento por agravios históricos y que China se ha marcado el año 2049 como límite para que «El Ejército de Liberación Popular se convierta en una fuerza de primer nivel». Al parecer, como señalan algunos autores, estas autocracias no cambiarían de visión aunque la acción política, económica y diplomática de la Alianza en el Indopacífico²² se suspendiera. De ser así, nos tendríamos que preguntar si estamos en un escenario tipo trampa de Tucídides²³, expresión usada para caracterizar la propensión hacia el conflicto armado que surge cuando una potencia en ascenso desafía la posición preeminente de otra ya establecida.

En otro orden de cosas, aunque parece que la política de puertas abiertas de la OTAN está consensuada, el quid de la controversia está en extender la membresía a otras regiones distintas de la Euroatlántica.

Por ahora, solo se trata de fortalecer lazos con sus socios en el Indopacífico, como Australia, Japón, Corea del Sur y Nueva Zelanda, para intensificar el diálogo y la cooperación con el propósito de defender el orden internacional, preservar los valores comunes y proteger los sistemas, estándares y tecnologías de los que dependen.

²¹ HANSEN, Ulv y HAGSTRÖM, Linus. «The errors of NATO's East Asia engagement». East Asia Forum, 25 de agosto de 2023. Disponible en: <https://www.eastasiaforum.org/2023/08/25/the-errors-of-natos-east-asia-engagement/> [consulta: 19/11/2023]

²² No existe acción militar de la Alianza como tal en Asia Oriental ni en el Indopacífico.

²³ ALLISON, Graham. «The Thucydides Trap: Are the U.S. and China Headed for War?», *The Atlantic*. 24 de septiembre de 2015. Disponible en: <https://www.theatlantic.com/international/archive/2015/09/united-states-china-war-thucydides-trap/406756/> [consulta: 19/11/2023].

En este sentido, tanto en la cumbre de Madrid como en la de Vilna (Lituania)²⁴ se encontraban invitados los antedichos Estados que no son miembros de la OTAN. Su presencia ilustra cómo la Alianza está vinculando cada vez más la seguridad transatlántica con la del Indopacífico y se está preparando para combatir la amenaza que plantea el ascenso militar y económico de China, que quiere un modelo alternativo al actual, regido por Occidente. No hay que olvidar que la invasión rusa de Ucrania de 2022 está actuando como catalizador en estos procesos.

En la Cumbre de Vilna se reiteró y amplió lo establecido en la Cumbre de Madrid respecto a la importancia de las asociaciones que desempeñan un papel fundamental en la expansión de la red de seguridad de la organización, facilitan la cooperación ante los desafíos globales y promueven la estabilidad internacional. Se subrayó que las asociaciones no solo contribuyen al fortalecimiento de la cohesión interna y la adhesión a unos valores compartidos, sino que también benefician tanto a los aliados como a los asociados y son esenciales para respaldar las tres tareas básicas de la OTAN²⁵ en el enfoque de seguridad colectiva de 360°, desempeñando un papel crucial en la protección de bienes comunes mundiales, el aumento de la resiliencia y la contribución a la estabilidad más allá de las fronteras.

En relación con lo expuesto, el enfoque estratégico de la Alianza se orienta a fortalecer el acercamiento a los países en su «vecindario extenso» y en todo el mundo, permaneciendo abierta al compromiso con cualquier nación u organización que refuerce la seguridad mundial. Además, busca que las asociaciones con Estados y organizaciones como las Naciones Unidas, la UE y la OSCE sean más relevantes, coherentes y eficaces, sin olvidar, a su vez, la importancia de ampliar el diálogo con organizaciones no gubernamentales como parte integral de esta estrategia.

De hecho, conscientes de la amenaza común que representan determinados actores estatales y no estatales, tanto los aliados como sus socios buscan fortalecer la cooperación en diversas áreas relacionadas con las tecnologías disruptivas, como la ciberseguridad, la investigación, la innovación, la estandarización y la interoperabilidad,

²⁴ OTAN. «Vilnius Summit Communiqué». 11 de julio de 2023. Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_217320.htm [consulta: 29/10/2023].

²⁵ Defensa colectiva, gestión de crisis y seguridad cooperativa.

así como el intercambio de información/conocimientos, y fomentar las consultas y el diálogo político.

Conclusiones

Aunque existe un amplio consenso sobre la necesidad de que la OTAN adopte una «visión global», es preciso destacar que la mera formulación no garantiza su consecución. Resulta evidente que abordar de manera efectiva las amenazas a escala mundial implica llevar a cabo acciones concretas y estrategias adaptativas —ya en curso— que faciliten a esta «organización regional con compromisos globales» alcanzar sus objetivos. En consecuencia, la solución podría encontrarse en la transformación hacia una alianza auténticamente global, capaz de hacer frente a los desafíos que se avecinan, a pesar de los inconvenientes que pueda conllevar.

Una transformación de este tipo —que, ante todo, debe asegurar que los objetivos y compromisos para con el Atlántico Norte y Europa sean satisfechos en su totalidad— requeriría una revisión exhaustiva del Tratado de Washington, donde la geografía dejaría de ser un factor limitante y se otorgaría prioridad a la adhesión de nuevos miembros comprometidos con los valores democráticos y de seguridad propios de la organización.

Todo ello implicaría una expansión geográfica sustancial que podría acarrear, entre otras consecuencias, una dilución de la identidad y los objetivos primigenios de la Alianza. Esto, a su vez, plantea interrogantes sobre el futuro de la cohesión interna de la OTAN y su eficacia en el cumplimiento de la misión de garantizar la seguridad colectiva.

Podemos encontrar la clave para dilucidar si existe o no una posibilidad real de que esta transformación se lleve a cabo respondiendo a la pregunta: ¿De qué le valdría a EE. UU. sostener una organización que no le sirviera para mantener su poder hegemónico?

A corto y medio plazo, parece que la OTAN se irá adaptando gradualmente al complejo y cambiante escenario geopolítico sin llegar a dar el paso de convertirse en una organización verdaderamente global.

Así las cosas, parece que la Alianza optará por fortalecer sus compromisos políticos —ya iniciados— con los socios del Indopacífico (Japón, Corea del Sur, Nueva Zelanda y Australia) y buscará reforzar sus lazos con otros países en el resto del mundo. Este enfoque centrado en el fortalecimiento de la capacidad de disuasión también funcionará

como un promotor de los valores occidentales, con la ventaja de que no implicaría despliegues militares terrestres, navales o aéreos, políticamente muy sensibles. Así, en el supuesto de una crisis regional en la zona, minimizando las tensiones políticas asociadas, se podrían habilitar los oportunos apoyos logísticos y económicos, excluyendo las intervenciones militares directas.

Lo que está por consolidar —y resulta prioritario— es generar una capacidad de disuasión creíble en todos los ámbitos y direcciones, en línea con los posibles escenarios futuros y las lecciones aprendidas de conflictos recientes, a sabiendas de que esa disuasión ya no puede ser solo militar y tiene que abarcar otros aspectos —ya sean políticos, económicos, industriales, etc.—, en su caso, debidamente coordinados y consensuados con los socios para que sean respetados por todos los aliados.

Aunque la guerra de Rusia en Ucrania empezó en 2014²⁶, la posterior invasión de 2022 ha actuado como un catalizador para que la OTAN haya salido de su «hibernación», fijando, como es lógico, toda su atención en el flanco este. Sin embargo, es imperativo aprender de esta experiencia para evitar que una situación similar nos «sorprenda» en el flanco sur de los 360°. Por ello, una atención temprana reforzada y la toma de decisiones estratégicas efectivas son fundamentales para abordar de manera proactiva los desafíos y evitar crisis que puedan tener efectos no deseados en este flanco.

El siguiente hito para que la Alianza Atlántica pueda dar a conocer sus nuevos progresos en relación con sus objetivos estratégicos, incluyendo aquellos relacionados con el flanco sur, será la cumbre conmemorativa del 75.º aniversario de la firma de su tratado fundacional que se celebrará en Washington.

*Luis Francisco Rey Arroyo**
Coronel del Ejército de Tierra (Artilería), DEM. (Ret.)

²⁶ Guerra ruso-ucraniana que comenzó tras los sucesos del Euromaidán en 2014.



15/2024

8 de febrero de 2024

Sara Álvarez Quintáns

De las sedas al petróleo: China y la Nueva Ruta de la Seda en Nigeria

De las sedas al petróleo: China y la Nueva Ruta de la Seda en Nigeria

Resumen:

La Nueva Ruta de la Seda (BRI) es la mayor herramienta del Gobierno de la República Popular China para ejercer control económico sobre las naciones de su entorno. Sin embargo, la envergadura de este megaproyecto es tal que ha llegado a introducirse en la mayoría de los países del globo. África no es una excepción: la presencia de grandes proyectos de inversión por parte de China es cada vez mayor. Aunque la naturaleza de la BRI es eminentemente económica, su inserción en ciertos espacios geográficos puede suponer riesgos y amenazas para la seguridad del entorno. En Nigeria, la conflictividad histórica tiene el potencial de dinamitar los objetivos BRI de desarrollo y beneficio económico, ya que no es posible separar las iniciativas de su contexto.

Palabras clave:

BRI, República Popular China, crimen organizado transnacional, seguridad, geopolítica.

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

From silk to oil: China and the New Silk Road in Nigeria

Abstract:

The Belt and Road Initiative (BRI) is the biggest tool the People's Republic of China garners in order to exert economic control over its neighbours. However, the scope of this megaproject is such that it has managed to be present in many countries globally. Africa is no exception: the presence of massive investment projects on China's part is growing. Even if the BRI is eminently economic in nature, its insertion in certain geographic spaces could generate risks and threats to the security of the surroundings. In Nigeria, historic conflictivity has the potential to hinder the BRI's objective of development and economic gains, since the projects cannot be isolated from their background.

Keywords:

BRI, People's Republic of China, transnational organised crime, security, geopolitics

Introducción

En la última década, la expansión económica de la República Popular China ha resultado en la proliferación de inversiones del gigante asiático no solo en países de su entorno geográfico inmediato, sino en territorios de todo el globo. Una de las herramientas geoestratégicas más importantes del Gobierno de Pekín —y, desde luego, la de rango más amplio— es la Nueva Ruta de la Seda, conocida también por las siglas BRI¹ o como Iniciativa de la Franja y la Ruta.

Hace diez años que el presidente de la República Popular, Xi Jinping, anunció oficialmente el lanzamiento de la Nueva Ruta de la Seda tanto en su vertiente terrestre² como marítima³. Sin embargo, en la actualidad, la BRI ha crecido hasta convertirse en mucho más que una ruta comercial.

El objetivo fundamental de la BRI es fomentar la conectividad entre China y distintas regiones del mundo mediante el desarrollo y mejora de un conjunto de proyectos de infraestructura, para lo que se emplean importantes herramientas y organismos de financiación a nivel internacional. Quizás el más importante sea el Banco Asiático de Infraestructura e Inversión (AIIB, por sus siglas en inglés⁴), pero existen otras entidades más específicas, como el Fondo para la Ruta de la Seda.

En el ámbito discursivo, la Nueva Ruta de la Seda se estructura en torno a las siguientes nociones fundamentales, a saber: la cooperación económica, el beneficio mutuo (*win-win*), la conexión cultural (*people-to-people*), el diálogo a nivel bilateral y el pragmatismo. Cada una de ellas juega su propio papel a la hora de definir las líneas de actuación de la BRI. Sin embargo, el objetivo de este análisis es otro.

A lo largo de este análisis resultará imprescindible contar con un enfoque transnacionalista que permita observar los distintos fenómenos de forma holística. El término *transnacionalismo* acostumbra a emplearse junto al término *globalización*, a pesar de que sus significados son distintos⁵. Empleado en un sentido multidisciplinar, el

¹ Belt and Road Initiative. Otros nombres, como One Belt, One Road (OBOR), fueron desestimados por las autoridades chinas como traducciones no oficiales.

² Conferencia en la Universidad de Nazarbayev (Kazajistán), el 7 de septiembre de 2013.

³ Conferencia ante el Parlamento de Indonesia, el 3 de octubre de 2013.

⁴ Asian Infrastructure Investment Bank.

⁵ TEDESCHI, M., VOROBÉVA, E. y JAUHAINEN, J. S. «Transnationalism: current debates and new perspectives» *GeoJournal*, n.º 87. 2022, pp. 603-619. DOI: 10.1007/s10708-020-10271-8

transnacionalismo hace referencia a los movimientos sociales más allá de las fronteras del Estado nación. Tal y como lo definieron Nye y Keohane⁶, se centra en el «entorno» donde transcurren estas relaciones entre actores no estatales, y en dicho sentido pretende emplearse en el presente estudio.

Una de las formas posibles de analizar el alcance de la Nueva Ruta de la Seda es desde sus distintos ángulos de desarrollo, más que desde su naturaleza. Algunos autores y expertos mantienen profundos debates acerca de si la BRI debe considerarse una iniciativa de carácter económico, geoestratégico, político, sociocultural, de desarrollo... Sin embargo, parece más que probable que se trate de una compleja combinación de todas estas vertientes (y de más). Por consiguiente, dependiendo del tipo de análisis que se pretenda realizar, resultará más práctico estructurarlo en torno a uno o varios ámbitos de aplicación: existen una Ruta de la Seda Digital⁷, una Ruta de la Seda Ártica⁸, distintos corredores económicos de desarrollo dentro de la iniciativa más amplia de la Ruta de la Seda Terrestre⁹...

En concreto, nuestro análisis se centrará en la presencia de proyectos BRI en un país específico del continente africano: la República Federal de Nigeria. A pesar de que el proyecto inicial de la Nueva Ruta de la Seda no incluía a África, en la actualidad este se

⁶ NYE, J. S. y KEOHANE, R. O. «Transnational relations and world politics: an introduction», *International Organization*, vol. 25, n.º 3. 1971, pp. 329-349.

⁷ Iniciativa lanzada de forma oficial en 2015, cuyo ámbito de aplicación ha ido evolucionando de forma constante (GORDON, D. y NOUWENS, M. «The Digital Silk Road: Introduction», en GORDON, D. y NOUWENS, M. [eds.], *The Digital Silk Road: China's technological rise and the geopolitics of cyberspace*. International Institute for Strategic Studies, 2022).

Nigeria es uno de los pocos países africanos que participan en esta iniciativa (COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS. «Assessing China's Digital Silk Road Initiative». Disponible en: <https://www.cfr.org/china-digital-silk-road/> [consulta: 28/11/2022])

⁸ La Ruta de la Seda Ártica es una iniciativa que pretende impulsar el desarrollo de la región ártica a través de la gobernanza conjunta de Rusia, China y otros Estados del entorno polar. El proyecto surgió como un subproducto de la Ruta de la Seda Marítima y ha ido tomando forma desde el año 2018 (YANG, J. y ZHAO, L. «Opportunities and challenges of jointly building the Polar Silk Road: China's perspective», *Outlines of Global Transformations*, vol. 12, n.º 5. 2019, pp. 130-144. DOI: 10.23932/2542-0240-2019-12-5-130-144).

⁹ Los principales corredores económicos de desarrollo por vía terrestre son seis: China-Paquistán, China-península Indochina, Bangladés-China-India-Myanmar, China-Asia Central, China-Mongolia-Rusia y el Nuevo Puente Terrestre Euroasiático (COMOLLI, V. y ROSE, N. «China's New Silk Road: Navigating the organized crime risk». Global Initiative against Transnational Organized Crime, 2021).

HILLMAN, J. E. *The Pan-Asian Dream*. Yale University Press, 7 de diciembre de 2020. Disponible en: <https://yalebooks.yale.edu/2020/12/07/the-pan-asian-dream/> [consulta: 28/11/2023]

BRACKMAN, S. *et al.* «The New Silk Roads: An introduction to China's Belt and Road Initiative», *Cambridge Journal of Regions, Economy, and Society*, n.º 12. 2019, pp. 3-16.

perfila como uno de los continentes donde la presencia de actores chinos de distinta naturaleza queda más evidenciada.

El presente artículo trata de dilucidar cómo la Nueva Ruta de la Seda puede afectar a la seguridad nacional y regional en Nigeria. La BRI se perfila como un gran elemento modificador del entorno gracias a sus potentes inversiones en infraestructura, por lo que es necesario perfilar los efectos derivados de su presencia, ya sean directos o indirectos.

Desvelando el contexto: por qué Nigeria es relevante para la Nueva Ruta de la Seda

Para una mejor comprensión del objeto de estudio que nos ocupa, se proporcionarán algunas características fundamentales de Nigeria como país, una federación compuesta por treinta y seis estados autónomos más la capital federal. Socialmente, se trata de una nación étnicamente diversa, donde predomina un sector agrícola en crecimiento¹⁰. Su territorio es rico en distintos recursos naturales, entre los que figura el petróleo. Nigeria es el país más poblado del continente¹¹ y la mayor economía africana. Sin embargo, las oportunidades que ofrece a sus ciudadanos son limitadas¹².

A nivel regional, la Unión Africana comparte ciertas aspiraciones con el planteamiento de la Nueva Ruta de la Seda para el continente, en especial en relación con su Agenda 2063¹³. Uno de los ejemplos paradigmáticos de la inversión china en África es el puerto de Mombasa (Kenia). Además de su importancia económica y geoestratégica, dicho emplazamiento está impregnado de un alto grado de simbolismo, ya que en Kenia se

¹⁰ ERUMEBOR, W. «Nigeria in 2023: Bridging the productivity gap and building economic resilience». The Brookings Institution, 6 de febrero de 2023. Disponible en: <https://www.brookings.edu/articles/nigeria-in-2023-bridging-the-productivity-gap-and-building-economic-resilience/> [consulta: 28/11/2023].

¹¹ Se espera que sea el tercer país más poblado del mundo en 2050 (PAGE, M. T. «The intersection of China's commercial interests and Nigeria's conflict landscape» [Special Report , 428]. United States Institute of Peace, 2018).

¹² THE WORLD BANK. «The World Bank in Nigeria: Overview». 2 de octubre de 2023. Disponible en: <https://www.worldbank.org/en/country/nigeria/overview> [consulta: 28/11/2023].

¹³ BREUER, J. «Two belts, one road?: The role of Africa in China's Belt and Road Initiative», *Blickwechsel*. Asienhaus, 2017.

CONSULADO DE LA REPÚBLICA POPULAR CHINA EN LAGOS. «Belt and Road Initiative brings China and Nigeria win-win results». 16 de agosto de 2023. Disponible en: http://lagos.china-consulate.gov.cn/eng/zlszc/202308/t20230816_11127544.htm

QUADRI, L. «One Belt One Road: Should Nigeria sieve the Chinese benevolence, or accept it as a free lunch?», *Akdeniz Havzasi ve Afrika Medeniyetleri Dergisi [Revista de la Cuenca Mediterránea y Civilizaciones Africanas]*, vol. 2, n.º 1. 2020, pp. 43-77.

registraron los primeros indicios de actividad comercial marítima china en África en torno al siglo XIV¹⁴.

En fechas más recientes, es posible observar un afán de inversión y desarrollo similar por parte de China en el continente africano durante la década de los sesenta. La red ferroviaria que une Tanzania y Zambia fue financiada a través de distintas iniciativas de ayuda al desarrollo del Gobierno chino¹⁵. Además de las dimensiones de los proyectos, la diferencia fundamental con el presente es que la inversión no quedaba amparada bajo un único paraguas conceptual, como ahora sucede con la Nueva Ruta de la Seda.

Para muchos países del continente africano, la cooperación con China se antoja atractiva, especialmente en oposición a la presencia de actores occidentales como Estados Unidos o la Unión Europea. Se da preferencia a la línea de actuación de Pekín por una serie de factores relevantes: la ausencia de condicionantes de carácter político vinculados a los acuerdos, la percepción de China como un país en desarrollo —lo que, en ocasiones, puede llegar a generar ciertos sentimientos de empatía— y el enfoque del comercio y el crecimiento económico, preferible para muchos a la ayuda al desarrollo¹⁶. En este sentido, la BRI tiene una vocación continuadora.

La posición geográfica de Nigeria, en el golfo de Guinea, convierte al país en un aliado indispensable para China. Desde hace años, Nigeria viene consolidándose como uno de los principales centros de distribución comercial a nivel mundial, incluidos los tráficó ilícitos (por ejemplo, de narcóticos provenientes de otros continentes, especialmente de Asia)¹⁷. En consecuencia, el país se perfila como un punto clave en las cadenas de valor globales. A mayores, la búsqueda de influencia en foros regionales —como la Unión Africana— e internacionales a través de diversos países africanos es un beneficio añadido para Pekín¹⁸.

¹⁴ JOHNSTON, L. A. (2016). «Africa and China's One Belt One Road initiative: Why now and what next?», *China Bridges Africa*, vol. 5, n.º 7. 2016, pp. 1-6.

¹⁵ QUADRI, L. *Op. cit.*, p. 48.

¹⁶ BREUER, J. *Op. cit.*

¹⁷ CHALK, P. «The politics of the Southeast Asian heroin trade», en JONES, D. M. (ed.), *Globalisation and the new terror: The Asia Pacific dimension*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2004, pp. 255-266.

¹⁸ QUADRI, L. *Op. cit.*

PAGE, M. T. *Op. cit.*

Algunas voces¹⁹ califican la relación bilateral entre China y Nigeria como «inmadura», en el sentido de que los intereses estratégicos concretos todavía tienen que pasar a una fase de desarrollo más profundo, ya que no se trata de una narrativa de cooperación convencional. En este sentido, parece cierto que Nigeria no se perfila como una prioridad estratégica para el Gobierno de Pekín, por lo que será necesario monitorizar cómo evoluciona su relación en los próximos años.

Principales proyectos y áreas de interés para la inversión china en Nigeria

En toda África es posible encontrar proyectos de infraestructura asociados a la Nueva Ruta de la Seda, iniciativa en la que participan unos cuarenta países del continente²⁰. En los últimos años, se observa que el valor de los contratos suscritos por China en África supera el de los que se ubican en Asia²¹, región que, por cercanía geográfica y cultural, recibe una parte importante del volumen comercial y financiero de China.

Algunos de los países africanos donde hay una mayor presencia de agentes chinos relacionados con esta iniciativa son Kenia, Tanzania, Zambia, Egipto, Angola y Yibuti²². El corredor del canal de Suez tiene precisamente como mayor inversor a China²³. Esto se explica, *grosso modo*, por el evidente interés geopolítico del canal de Suez como cuello de botella, y por la relevancia que una conexión Angola-República Democrática del Congo-Zambia-Tanzania tendría para el comercio de cobre y otros minerales.

Uno de los mejores métodos para observar dónde se encuentra el interés de China en cuanto a inversión dentro de Nigeria consiste en identificar los proyectos de los que forma parte. Nigeria se integró en la Nueva Ruta de la Seda en 2018. A pesar de ello, algunos de los proyectos que hoy cuentan con financiación BRI preceden a esta fecha.

La compañía nacional PetroChina se embarcó en 2018 en la construcción del gasoducto Kaduna-Kano, proyecto estimado en más de mil millones de dólares. Este hecho reviste una gran relevancia estratégica, ya que las reservas de gas de Nigeria son mayores que

¹⁹ PAGE, M. T. *Op. cit.*, p. 6.

²⁰ CHIN, M. *et al.* «The impact of infrastructure investment on economic growth in countries participating in the Belt and Road Initiative: A comparative analysis between Africa and Asia», *Contemporary Chinese Political Economy and Strategic Relations: An International Journal*, vol. 8, n.º 1. 2022.

²¹ *Idem.*

²² BREUER, J. *Op. cit.*, p. 3.

²³ *Idem.*

las de países como Canadá, Australia o la propia China²⁴. La región de Kano sufre altos niveles de violencia política y criminalidad, y además se sitúa en el norte del país, más inestable por la presencia de grupos armados no estatales²⁵.

Por otra parte, el proyecto del puerto de Lekki —que incluye el desarrollo de un centro económico, un aeropuerto, una línea de ferrocarril y nuevas carreteras— cuenta con la financiación del Banco de China para el Desarrollo y la supervisión de la compañía China Harbour Engineering²⁶, uno de cuyos ejecutivos llegó a afirmar que grandes proyectos, como el de este puerto, no podrían haber llegado a producirse sin el apoyo del Gobierno chino y de la Nueva Ruta de la Seda²⁷. La consolidación total de esta iniciativa incluye el desarrollo de la zona de libre comercio de Lekki, en el estado de Lagos, promovida por un conglomerado de empresas nacionales chinas, entre ellas la Corporación China de Construcción e Ingeniería Civil (CCECC²⁸, por sus siglas en inglés)²⁹.

El ferrocarril Lagos-Ibadan es uno de los principales proyectos del país. Está financiado por el Banco de Exportaciones e Importaciones de China (Exim) y construido por la CCECC³⁰. Los primeros informes de inteligencia sobre esta gran inversión apuntan a que será necesario que Nigeria continúe invirtiendo en infraestructura adicional para que los beneficios del desarrollo vinculados a la citada vía ferroviaria lleguen a verse reflejados en la economía nacional³¹.

La central hidroeléctrica de Mambilla, cuya mejora supondría la construcción de un complejo de cuatro represas, será la más grande de este tipo en el país. El proyecto está

²⁴ LEUNG, D. «Belt and Road 2018: Nigeria gas pipeline», *Finance Asia*. 28 de abril de 2019. Disponible en: <https://www.financeasia.com/article/belt-and-road-2018-nigeria-gas-pipeline/450090>

²⁵ MADUEKE, K. *et al.* «Do not come out to vote»: Gangs, elections, political violence and criminality in Kano and Rivers, Nigeria». Global Initiative against Transnational Organized Crime, 2023.

²⁶ BREUER, J. *Op. cit.*

²⁷ WANG, X. «Nigeria breaks through trade bottlenecks with BRI», *China Daily Global*. 16 de octubre de 2023. Disponible en:

https://www.chinadaily.com.cn/a/202310/16/WS652c9401a31090682a5e8b08_3.html

²⁸ China Civil Engineering Construction Corporation.

²⁹ JIANG, X. «A decade of fruitful journey for Nigeria's Lekki Free Zone under BRI». Belt and Road Portal, 27 de junio de 2023. Disponible en: <https://eng.yidaiyilu.gov.cn/p/325470.html>

³⁰ BREUER, J. *Op. cit.*

³¹ CHIN, M. *et al.* *Op. cit.*

LAUREL LÓPEZ, A. *et al.* «China's BRI in Nigeria: Spillover effects of Lagos-Ibadan railway to the regional economy—Part 1». National Geospatial-Intelligence Agency, 2019. Disponible en: https://www.tearline.mil/public_page/chinas-bri-in-nigeria-spillover-effects-of-lagos-ibadan-railway-to-the-regional-economy-part-1#authors [consulta: a 28/11/2023].

financiado en un 85 por ciento por el banco chino Exim³². Tras años de discrepancias sobre el desarrollo del proyecto, en 2016 un acuerdo del más alto nivel ejecutivo determinó la creación de un consorcio de empresas chinas (SinoHydro y la CCECC) para ejecutar su construcción³³.

A pesar de que el comercio, la inversión extranjera y el desarrollo habitualmente se consideran factores generadores de un impacto positivo, es posible que la Nueva Ruta de la Seda repercuta negativamente en el crecimiento económico del continente africano en el largo plazo. Este temor podría materializarse si no se establecen mecanismos para paliar la dispersión que pueden causar en el conjunto de una región variables como las disparidades en la renta o la desarmonización de las políticas públicas³⁴.

Un porcentaje relevante de los empresarios chinos que operan en Nigeria se dedican a la producción de acero, material textil o tecnología de la comunicación³⁵. Es común, al igual que sucede en otras partes del mundo, que muchos de estos actores empresariales se localicen en zonas con regímenes fiscales especiales, enfocados a promover la inversión extranjera y gestionados por entidades de origen chino³⁶. Existen lazos comerciales entre ciertas provincias chinas (Cantón, Jiangxi) y estados nigerianos.

Organizaciones no gubernamentales y grupos de activistas han denunciado repetidos casos de corrupción de oficiales y sobornos³⁷, lo que se puede deber tanto a prácticas culturalmente arraigadas como a dinámicas de corrupción institucionalizadas.

Vulneraciones de la seguridad asociadas a la BRI en Nigeria

Una de las principales cuestiones relacionadas con la BRI es si, más allá de a la propia China, su efectividad aporta beneficios a los países receptores de la inversión y los

³² NWEKE-EZE, C. «What could the Mambilla dam do for Nigeria?». Energy for Growth Hub, 29 de abril de 2021. Disponible en: <https://energyforgrowth.org/article/what-could-the-mambilla-dam-do-for-nigeria/> [consulta: 5/12/2023].

³³ ENVIRONMENTAL JUSTICE ATLAS (EJAtlas). «Mambilla hydropower station Project funded by Chinese lenders, Nigeria». 25 de abril de 2022. Disponible en: <https://ejatlas.org/conflict/mambilla-hydropower-station-project-nigeria> [consulta: 5/12/2023].

³⁴ CHIN, M. *et al.* *Op. cit.*

³⁵ PAGE, M. T. *Op. cit.*

³⁶ *Idem.*

³⁷ ENVIRONMENTAL JUSTICE ATLAS. *Op. cit.*

proyectos. Es necesario recordar que uno de los cuatro pilares sobre los que discursivamente se sustenta la iniciativa es el *win-win*, el beneficio mutuo. Sin embargo, esta asunción tan popular parte de la preconcepción de que los intereses del Gobierno chino en política exterior y el interés nacional de los países receptores (en este caso, Nigeria) estarán siempre en perfecto alineamiento. Parece evidente que una aseveración tan simplista lleva al descuido de ciertos aspectos determinantes para el estado de la seguridad, tanto nacional como regional.

Distintos autores, tanto en el panorama africano como fuera de él, argumentan que la relación entre China y Nigeria ha sido diseñada para beneficiar más al primer país. La exportación de materias primas por parte de Nigeria y la importación de productos finales desde China³⁸ crea un desequilibrio notable en la balanza comercial entre ambos. El análisis económico parece indicar que un cambio de tendencia en la inversión, dejando de lado los sectores con mano de obra intensiva, podría resultar en una mayor acumulación de capital y, por lo tanto, en mayores beneficios³⁹. Sin embargo, cabe preguntarse si la estructura de los sistemas económicos de los países africanos que participan en la BRI está preparada para semejante cambio de enfoque.

Además, hay que tener siempre presente que las bases de esta relación bilateral surgieron con el objetivo de reducir la desconfianza preexistente entre ambas naciones⁴⁰. Que Nigeria sea un país con recursos pero pobre en infraestructura y que China necesite materias primas y energía y disponga de acceso a los medios para su extracción y producción convierte esta relación en una suerte de matrimonio de conveniencia.

En la última década se han elaborado numerosos análisis acerca de los riesgos que la inversión en el contexto BRI podría conllevar para los países receptores. Dichos riesgos se enuncian tanto en términos de seguridad financiera (endeudamiento) como geoestratégica (establecimiento de emplazamientos clave) y atañen a cuestiones transversales (corrupción).

Ocurre no solo en África, sino también en otras regiones del globo: la mayoría de los trabajadores contratados para llevar a cabo los distintos proyectos que componen la Nueva Ruta de la Seda son de origen chino. Esto provoca que la generación de puestos

³⁸ PAGE, M. T. *Op. cit.*

³⁹ CHIN, M. *et al. Op. cit.*

⁴⁰ QUADRI, L. *Op. cit.*

de trabajo a nivel local sea muy limitada y reduce el aprovechamiento por parte de las comunidades de la existencia de grandes proyectos de infraestructura. En términos generales, las empresas nacionales chinas contratan menos personal local que las empresas privadas, lo que también limita la transferencia de conocimiento y la formación de profesionales cualificados⁴¹. Es común que los acuerdos bilaterales llevados a cabo a nivel ejecutivo entre gobiernos incluyan cláusulas que amparan este tipo de dinámicas de contratación⁴², lo que favorece la presencia de nacionales chinos en los proyectos BRI. Si la situación no se gestiona de forma adecuada, cabe la posibilidad de que este tipo de práctica llegue a generar tensiones sociales y étnicas que deriven en un aumento de la conflictividad asociado a los proyectos.

En el ámbito de la seguridad interna, Nigeria es un país con importantes problemas de inestabilidad. Se considera que su situación ha ido deteriorándose de forma continua desde 2006, pero a partir de 2015 este declive se hace más acusado⁴³. La fractura social entre cristianos y musulmanes, las rivalidades étnicas, la criminalidad rampante en la región noroeste, el separatismo y el terrorismo extendidos en el este o el surgimiento de unidades paramilitares en ciertas áreas crean un verdadero caleidoscopio de actores y dinámicas de inseguridad.

La violencia política se encuentra en aumento, pues los grupos organizados adquieren cada vez mayor preponderancia en la vida política nigeriana. Entre las acciones violentas que se han documentado se cuentan el secuestro y asesinato de oponentes políticos, amenazas contra los votantes y la destrucción de material relacionado con los comicios⁴⁴. Estos mismos grupos, como los Yandaba, participan del narcotráfico, la piratería o el tráfico ilícito de petróleo. La relación de estos actores con la clase política nigeriana no hace sino perpetuar y profundizar las dinámicas de corrupción.

En la región norte del país, una práctica culturalmente legitimada como el abigeato⁴⁵ o cuatreroismo ha degenerado a lo largo de las últimas dos décadas hasta dinamitar la estabilidad de la zona. En la actualidad, se ha convertido en una actividad ilícita en la

⁴¹ KLIMAN, D. *et al.* «Grading China's Belt and Road». Center for a New American Security, 2019.

⁴² BREUER, J. *Op. cit.*, p. 6.

⁴³ BISH, A., *et al.* «The crime paradox: Illicit markets, violence and instability in Nigeria». Global Initiative against Transnational Organized Crime, 2022.

⁴⁴ MADUEKE, K. *et al.* *Op. cit.*

⁴⁵ Hurto de ganado.

que participan actores no estatales con ánimo de lucro y que resulta en el desplazamiento e incluso en la muerte de seres humanos, además de ser la causa directa de la formación de unidades paramilitares de autodefensa⁴⁶.

Este ejercicio continuado de la violencia se inserta en el contexto de la rivalidad histórica entre agricultores —principalmente cristianos— y ganaderos —principalmente musulmanes de etnia fulani—. Aunque con diversas implicaciones, el referido conflicto puede clasificarse como una disputa por el uso de la tierra, lo que en ningún caso hace más fácil la inserción de la BRI en esta región de Nigeria.

Lo que es más importante: las economías ilícitas acostumbran a formar entramados de cadenas de valor. De esta forma, se observa, por ejemplo, que el abigeato genera un aumento en la demanda de armas por parte de la población. A su vez, esas armas, procedentes de fuentes ilícitas que proveen de financiación a actores criminales, facilitan la comisión de otros tipos de delito, como secuestros, atracos, etcétera. Esta problemática de seguridad no afecta solo a Nigeria, sino que se han encontrado evidencias de vínculos entre distintos grupos de crimen organizado y actores armados en Níger, Malí, Costa de Marfil y Burkina Faso⁴⁷. En la región noreste de Nigeria, se ha observado que las economías ilícitas y los mercados criminales han ayudado al mantenimiento del grupo Boko Haram⁴⁸, lo que permite la perpetuación de los ciclos de violencia.

La presencia de grupos yihadistas en la región no debe ser pasada por alto. Entre los grupos con mayor representación en el noroeste de Nigeria destacan Boko Haram, Ansaru y el Estado Islámico de África Occidental (ISWAP⁴⁹, por sus siglas en inglés). Algunos de ellos han establecido alianzas con milicias locales y bandidos, hasta el punto de que se sospecha que han colaborado para llevar a cabo ataques contra la población civil⁵⁰.

En Nigeria es posible conectar los distintos conflictos activos con áreas determinadas. Por ejemplo, mientras que en el sur proliferan la piratería y el contrabando de petróleo,

⁴⁶ MADUEKE, K. L. «Driving destruction: Cattle rustling and instability in Nigeria». Global Initiative against Transnational Organized Crime, 2023.

⁴⁷ *Idem*.

⁴⁸ BISH, A., *et al. Op. cit.*

⁴⁹ Islamic State West Africa Province.

⁵⁰ MADUEKE, K. L., *Op. cit.*

en el noroeste es más común el bandidaje y en el noreste predominan las actividades insurgentes⁵¹. La mejora y el aumento de los corredores económicos y las comunicaciones a nivel interregional abrirían la puerta a una mayor conexión entre mercados y actores ilícitos a lo largo y ancho de todo el país.

La amenaza subyacente de que los distintos grupos y organizaciones no estatales de carácter ilícito —criminales, milicianos, terroristas e insurgentes— encuentren espacios comunes para interactuar—ya sea en modalidad de competición o cooperación— no debe ser tomada a la ligera. Es habitual que estos actores participen de las cadenas de valor que generan las economías grises y los mercados negros: un flujo descontrolado de inversiones en espacios de gobernanza deficitaria podría ocasionar consecuencias negativas para la seguridad.

Un elemento común a todos estos desafíos y amenazas para la paz y la seguridad es la falta de un control estatal efectivo (o gobernanza) por parte del Estado nigeriano y sus administraciones. Elementos como la corrupción, la connivencia de las elites sociopolíticas y el fracaso de ciertas políticas públicas⁵² provocan inseguridad en aquellas regiones donde la gobernanza queda erosionada. La existencia de tales espacios se hace difícilmente compatible con el desarrollo de grandes proyectos de inversión extranjera, en los que intervienen factores más allá del interés nacional.

Conclusiones

Un megaproyecto de infraestructura como la Nueva Ruta de la Seda tendrá la capacidad de aumentar exponencialmente la conectividad no solo de Nigeria, sino de gran parte de la región subsahariana. A pesar de que ello conlleva evidentes beneficios para el aumento de la actividad económica y la comunicación humana, también acarrea importantes riesgos, como la exacerbación de las amenazas preexistentes en el contexto descrito.

La presencia, acentuada y creciente, de actores de origen chino en Nigeria y otros países del continente africano constituye una tendencia al alza. Cuestiones como la falta de transparencia, las fallas en la gestión de los proyectos o la penetración de agentes chinos

⁵¹ BISH, A., *et al.* *Op. cit.*

⁵² PAGE, M. T. *Op. cit.*

en sectores estratégicos de un tercer país, como la energía o las comunicaciones, plantean interrogantes acerca de la lógica del llamado «beneficio mutuo».

La consolidación de Nigeria como mercado para los productos chinos, la producción de petróleo y sus derivados para la satisfacción de las necesidades energéticas de Pekín y las numerosas oportunidades de inversión tanto para pequeños empresarios como para empresas estatales hacen que la relación bilateral entre ambos países sea beneficiosa, aunque no recíproca. En vista de ello, es más que probable que este vínculo siga consolidándose.

Sin embargo, los múltiples desafíos a los que se enfrenta Nigeria en materia de seguridad —la presencia de grupos armados en amplios territorios del país, el terrorismo transnacional, la conflictividad social existente entre sectores de la población muy diferenciados y el alto nivel de criminalidad y violencia política— provocan grandes vacíos, en los que resulta extremadamente complejo operar.

Tanto en Nigeria como en otros países del mundo, la seguridad es un prerrequisito para garantizar el correcto desarrollo de proyectos grandes y ambiciosos, sobre todo si estos afectan a distintas áreas y ámbitos de aplicación. En una región altamente inestable como el Sahel, existe el riesgo de que el contexto de seguridad repercuta negativamente sobre la ejecución de los proyectos; a su vez, el mencionado contexto podría verse influido negativamente por la presencia de un elemento modificador como la Nueva Ruta de la Seda.

*Sara Álvarez Quintáns**

Investigadora en el Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (UNED)



16/2024

9 de febrero de 2024

*Manuel Ramírez Benavente **

China, ¿una inteligencia de «todo a cien»?

China, ¿una inteligencia de «todo a cien»?

Resumen:

El objetivo del presidente Xi Jinping de colocar a China en una posición más preeminente en el escenario mundial pasa por impulsar el desarrollo tecnológico, que tiene una importante aplicación en el ámbito de la inteligencia. Un ejemplo de iniciativa tecnológica china aplicada a la inteligencia serían los globos detectados sobrevolando varios países americanos en febrero de 2023. Además, China tiene una cultura de inteligencia muy importante que se encuentra enraizada en su población. Por eso también confía en su diáspora para la obtención de inteligencia humana y emplea empresas chinas ubicadas en otros países, agencias de noticias o bancos para dar cobertura a este tipo de actividades. Para Pekín, los datos proporcionados individualmente por un banquero, periodista, científico o estudiante podrían revestir escaso interés, pero, si se suman los aportes de miles de ellos y un experto los analiza, la información obtenida puede ser valiosa.

Palabras clave:

Pekín, desarrollo tecnológico, obtención de inteligencia, diáspora.

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

China, a “dollar store” intelligence?

Abstract:

President Xi Jinping's objective of placing China in a more prominent position on the world stage involves promoting technological development, which has an important application in the field of intelligence. An example of a Chinese technological initiative applied to intelligence would be the balloons detected flying over several American countries in February 2023. In addition, China has a very important intelligence culture that is rooted in its population. For this reason, it also relies on its diaspora to obtain human intelligence and uses Chinese companies located in other countries, news agencies or Chinese banks to cover this type of activity. Beijing may have little interest in the information provided by a banker, journalist, scientist or student, but if the information from thousands of them is aggregated and analysed by an expert, the information obtained can be valuable.

Keywords:

Beijing, technological development, intelligence gathering, diaspora.

Introducción

Cuando hace algunos lustros comenzaron a aparecer en España los primeros comercios regentados por chinos, era común la creencia de que los productos que ofrecían eran baratos y de mala calidad. Así, se fue creando en el ideario popular una imagen que, si bien en algunos casos pudo corresponderse con la realidad, hoy en día no se sostiene cuando tomamos en cuenta el enorme desarrollo tecnológico que China está liderando, y cuyos logros está aplicando también en el ámbito de la inteligencia.

La Oficina del director de Inteligencia Nacional de los Estados Unidos, en su evaluación anual de la amenaza de 2022¹, puso de manifiesto el apoyo del Partido Comunista de China al presidente Xi Jinping en su proyecto de convertir al país en el principal poder en el este de Asia y colocarlo en una posición más preeminente en el escenario mundial. Para conseguir estos objetivos, Pekín está sumando a su enorme desarrollo militar un esfuerzo económico, tecnológico y diplomático dirigido a incrementar la seguridad en los territorios que considera bajo su soberanía, clave para su preeminencia regional en Asia y su influencia a nivel mundial.

En este sentido, en su informe anual de 2022, el Departamento de Defensa de los Estados Unidos comunicó al Congreso que China se ha embarcado en una estrategia tecnológica que busca fusionar los ámbitos civil y militar, desarrollando y adquiriendo tecnología avanzada de doble uso, es decir, tecnología civil que pueda ser empleada para fines militares.

China necesita una inteligencia global

China sabe que el camino para convertirse en una potencia de primer nivel pasa inexorablemente por desarrollar un potente músculo tecnológico. Por eso está impulsando su industria aeroespacial y, entre 2021 y 2022, ha lanzado su primera estación espacial de larga duración.

¹ OFFICE OF THE DIRECTOR OF NATIONAL INTELLIGENCE. *Annual Threat Assessment of the U.S. Intelligence Community*. 2022.

También se está expandiendo en los ámbitos de la obtención de inteligencia, la vigilancia, el reconocimiento y la navegación mediante la puesta en órbita de constelaciones de satélites. Esta capacidad ISR² aeroespacial le proporciona un conocimiento completo y en tiempo real de toda la superficie terrestre, lo que le facilita la obtención de inteligencia y la monitorización de posibles puntos calientes regionales, como la península de Corea, Taiwán, el océano Índico o el mar de China Meridional³. A ello se suman los sobrevuelos por la ADIZ⁴ (*air defense identification zone*) o la navegación por la ZEE⁵ de estos territorios, que llevan a cabo unidades militares convencionales o específicas de inteligencia.

China busca nuevas vías de obtención de inteligencia, como quedó demostrado en febrero de 2023 con la detección de dos globos que sobrevolaban el espacio aéreo de Estados Unidos y de algunos países de América del Sur. Estados Unidos consideró estos globos parte de una «flota mayor de vigilancia militar que se extiende por todo el mundo» y que tendría, entre sus capacidades, la interceptación de comunicaciones⁶.

La inteligencia artificial es también una prioridad para China. De hecho, la considera una herramienta fundamental para el concepto de guerra que se impondrá en el futuro y busca que sus industrias civil y militar aúnen esfuerzos para desarrollarla. En este sentido, China es líder mundial en la aplicación de la inteligencia artificial —por ejemplo, en el caso del reconocimiento facial—, aunque depende en gran medida del extranjero para la fabricación de ciertos semiconductores. Así pues, está explorando nuevos materiales y conceptos de diseño que le permitan desarrollar una nueva generación de semiconductores, proporcionando subsidios a compañías locales de desarrollo tecnológico, mejorando la formación de sus empleados y tratando de atraer talento tanto nacional como extranjero⁷.

² *Intelligence, surveillance and reconnaissance.*

³ U. S. DEPARTMENT OF DEFENSE. *Military and security developments involving the People's Republic of China. Annual Report to Congress. 2022.*

⁴ TRENT, M. «Over the Line. The implications of China's ADIZ intrusions in Northeast Asia». Federation of American Scientists, 2020.

⁵ Zona económica exclusiva.

⁶ EUROPA PRESS INTERNACIONAL. «EE. UU. alerta de que el globo espía chino derribado forma parte de una "flota" mayor de vigilancia militar». 9 de febrero de 2023. Disponible en:

<https://www.europapress.es/internacional/noticia-eeuu-alerta-globo-espia-chino-derribado-forma-parte-flota-mayor-vigilancia-militar-20230209120114.html> [consulta: 25/4/2023]

⁷ U. S. DEPARTMENT OF DEFENSE. *Op. cit.*

Por otro lado, Pekín quiere aprovechar el *big data* para ejercer un control eficaz sobre la población. Para eso ha creado el Sistema de Crédito Social, un proyecto cuyo objetivo es hacer un «seguimiento a los ciudadanos para mejorar su comportamiento». Esta iniciativa en desarrollo, que se está probando en algunas ciudades pequeñas, cruza los datos obtenidos en distintos ámbitos (económico, social o político) y premia o castiga a los ciudadanos según haya sido su comportamiento⁸.

Con la promulgación de la nueva Ley de Inteligencia de 2017⁹, China introdujo algunos cambios sustanciales respecto a la norma anterior y cambió el paradigma de ciertas obligaciones legales relativas a la inteligencia, pasando de una actitud defensiva a otra más ofensiva. Así, se crearon responsabilidades legales que afectan a los ciudadanos de China y, en algunos casos, a los extranjeros y las empresas u organizaciones que operan en su suelo, a quienes se obliga a proporcionar acceso, cooperar y apoyar las actividades de recopilación de inteligencia a favor de Pekín¹⁰. En este sentido, también resulta preocupante el derecho que esta ley otorga a los funcionarios de Inteligencia para acceder libremente a instalaciones restringidas, examinar registros privados, investigar e interrogar a personas y requisar materiales o bienes que sean propiedad de empresas o individuos.

China cuenta con una robusta capacidad para realizar espionaje cibernético y llevar a cabo ataques a sistemas. Entre sus objetivos se encontrarían compañías dedicadas a la tecnología civil y militar e instituciones relacionadas con la defensa, el sector energético u otras áreas industriales. Pekín buscaría, en caso de conflicto, la interrupción de las operaciones militares del adversario en las primeras etapas de la crisis militar. China cree que estas capacidades cibernéticas son incluso más efectivas cuando se emplean contra enemigos militarmente superiores y que dependen en gran medida de las tecnologías¹¹.

El Gobierno de Pekín también obtiene inteligencia de sus Fuerzas Armadas cuando se encuentran desplegadas en misiones internacionales de mantenimiento de la paz bajo

⁸ AMBRÓS, I. «El Partido Comunista y los desafíos internos de China en el siglo XXI», *Cuadernos de Estrategia*, n.º 212. IEEE, noviembre de 2022.

⁹ REPÚBLICA POPULAR CHINA. Ley Nacional de Inteligencia. 2017. Disponible en: <https://www.chinalawtranslate.com/en/national-intelligence-law-of-the-p-r-c-2017>

¹⁰ Tanner, M. S. «Beijing's New National Intelligence Law: From Defense to Offense», *Lawfare*. Hard National Security Choices, 20 de julio de 2017. Disponible en: <https://www.lawfareblog.com/beijings-new-national-intelligence-law-defense-offense> [consulta: 18/1/2023].

¹¹ U. S. DEPARTMENT OF DEFENSE. *Op. cit.*

el mando de Naciones Unidas, como es el caso de Mali, Sudán del Sur o la República Democrática del Congo. Según el U. S. Department of Defense¹², China estaría empleando estos despliegues militares no solo para subrayar su rol como actor global y conseguir experiencia militar, sino también para obtener información de otros países.

En el mismo sentido, el Departamento de Defensa norteamericano afirma que el crecimiento de la presencia de agregados militares chinos en el mundo refleja el interés de Pekín por obtener información global, y añade que la labor de estos agregados no se limita a apoyar a los embajadores o cumplir con los objetivos militares exteriores o del Ministerio de Asuntos Exteriores, pues también llevarían a cabo labores de inteligencia.

El modo de operar de las principales estructuras de inteligencia chinas

La organización de inteligencia china más importante es el Ministerio de Seguridad del Estado (Ministry of State Security, MSS). Sus distintas áreas cubren la inteligencia interna y externa, además de la contrainteligencia. Las funciones de inteligencia exterior del MSS se solapan en cierto grado con las del Departamento de Inteligencia de las Fuerzas Armadas, y lo mismo sucede en el ámbito de la inteligencia interna con el Ministerio de Seguridad Pública (MPS)¹³.

Las actividades en el exterior del MSS son variadas, al igual que sus objetivos, e incluyen países, empresas y organizaciones. Un ejemplo de ello es la sede de la Unión Africana (UA) en Addis Abeba (Etiopía), edificio que fue construido, equipado y donado por China en 2012. Cinco años más tarde los administradores de red de la UA descubrieron que se estaban «transmitiendo cantidades inusualmente grandes de datos después de la medianoche, todos los días», «desde los servidores del centro de datos de la UA a servidores desconocidos en Shanghái». Posteriores investigaciones descubrieron micrófonos ocultos en el edificio, por lo que entre la información que se transmitía cada noche se incluían datos de voz. El Gobierno chino no solo negó cualquier acusación de espionaje, sino que se ofreció a configurar los nuevos equipos con los que se

¹² *Idem.*

¹³ GROFFMAN, N. «Indian and Chinese espionage», *Defense & Security Analysis*. 6 de abril de 2016. Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14751798.2016.1160486> [consulta: 6/3/2023].

sustituyeron los que estaban comprometidos. Esta proposición, como no podía ser de otra manera, fue declinada por la UA¹⁴.

La cultura de inteligencia de China, muy importante, se encuentra enraizada en su población. Por eso confía en la diáspora de sus ciudadanos para la obtención de inteligencia humana. Así, el país emplea empresas chinas ubicadas en otros países, agencias de noticias y bancos para dar cobertura a este tipo de actividades. Según Groffman¹⁵, la información que proporciona individualmente un banquero, periodista, científico o estudiante podría revestir un escaso interés para China, pero si se suman los datos comunicados por miles de ellos y un experto los analiza, los resultados obtenidos pueden ser muy valiosos. De hecho, el MSS preferiría «hombres de negocios, periodistas o profesionales, en lugar de militares o personal de embajadas, ya que así se podrían realizar preguntas sin vincularlos directamente a intereses políticos»¹⁶.

China conoce el valor de la información obtenida por los cauces descritos y, por eso, financia entidades como el Instituto Confucio, que, además de promover la difusión de la lengua china y patrocinar intercambios educativos, serviría para que Pekín difunda su propaganda bajo la fachada de la enseñanza y obtenga información de los estudiantes. Por dicha razón, desde 2019 varias universidades de todo el mundo han cerrado los programas desarrollados por el Instituto Confucio, y en Australia incluso se ha llevado a cabo una investigación para comprobar si los acuerdos entre las universidades y el organismo chino han violado las leyes contra la injerencia extranjera¹⁷.

En este sentido cabe recordar que los China Institutes of Contemporary International Relations (CICIR) estuvieron bajo el control del MSS durante dos décadas, proporcionándole informes de inteligencia basados en información procedente de varias fuentes, incluyendo *think-tanks*¹⁸.

¹⁴ DEFENSA.COM. «Regalo envenenado»: China espía a la Unión Africana». 29 de mayo de 2021. Disponible en: <https://www.defensa.com/cyberseguridad/regalo-envenenado-china-espia-union-africana> [consulta: 27/4/2023].

¹⁵ GROFFMAN, N. *Op. cit.*

¹⁶ SÁEZ, Á. «Inteligencia estratégica: China. Partido Comunista chino y Ministry of State Security, panorama actual y perspectivas futuras» (Análisis GESI, 41/2017). 30 de octubre de 2017. Disponible en: <http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/inteligencia-estrat%C3%A9gica-china-partido-comunista-chino-y-ministry-state-security-panorama-1> [consulta: 6/3/2023].

¹⁷ JAKHAR, P. «Confucius Institutes: The growth of China's controversial cultural branch». BBC News, 7 de septiembre de 2019. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/world-asia-china-49511231> [consulta: 10/4/2023].

¹⁸ GROFFMAN, N. *Op. cit.*

Según Sáez¹⁹, el MSS favorece la emigración para recopilar más información y, con este propósito, se centra en «sujetos de gran patriotismo y que puedan crear negocios donde vayan, dándoles ayudas y dinero». En cuanto a los estudiantes, el MSS trata de conseguir información de su ámbito mediante el pago de becas o mediante iniciativas tan heterodoxas como instalar un karaoke en Buenos Aires para «generar buenas relaciones e intercambio cultural entre jóvenes».

El MSS dispondría de agentes de inteligencia a largo y corto plazo para fines concretos, chinos y no chinos. En el caso de los chinos, el MSS se apoyaría «en el patriotismo y la ideología común para que así trabajen para el país, sumándole a esto recompensas monetarias o de acceso para aquellos que se establecen en el extranjero». En cambio, a los no chinos se les ofrecería «amistad, contactos, ayuda para la creación de negocios, así como acuerdos de investigación y otros con la finalidad de modernizar China»²⁰.

Esta organización de inteligencia no solo obtiene información a través de profesionales e individuos concretos, sino que también lo hace mediante importantes empresas chinas como ZTE, Datang Telecommunications o Huawei. Por esta razón, las citadas compañías han sido prohibidas en Estados Unidos, Australia, la India y otros países, «dadas sus relaciones con el campo militar y gubernamental, así como por el envío de datos a China»²¹.

La contrainteligencia china

Cuando en 1983 se fundó el MSS, el Partido Comunista de China le encomendó la misión de «garantizar la seguridad del Estado mediante medidas efectivas ante agentes enemigos, espías y actividades contrarrevolucionarias diseñadas para sabotear o derrocar el sistema socialista de China». De esta forma, el MPS, que anteriormente se encargaba de tareas de contrainteligencia y del mantenimiento de la seguridad interna del país, perdió la mayor parte de sus atribuciones y quedó únicamente encargado del control de los disidentes domésticos²². De hecho, como afirma Sáez en relación con lo acontecido en la plaza de Tiananmén en 1989, «la inteligencia fue empleada para la

¹⁹ SÁEZ, Á. *Op. cit.*

²⁰ *Idem.*

²¹ *Idem.*

²² *Idem.*

purga de funcionarios afines a la ideología, manifestantes y la persecución de líderes estudiantes».

En 2018 comenzaron a operar las comisarías de policía exteriores chinas, también llamadas «110 overseas» en alusión al número de teléfono de emergencias en la RPC (equivalente al 112 europeo). Estas comisarías, que dependen del MPS, se encargan de realizar gestiones burocráticas y son parte de una campaña de lucha contra el fraude en general y en las telecomunicaciones cometido por ciudadanos chinos de la diáspora. Según las autoridades chinas, entre abril de 2021 y julio de 2022, 230.000 ciudadanos fueron persuadidos para regresar a China y enfrentarse a procesos penales²³.

Las comisarías de policía exteriores están desplegadas en los cinco continentes y nueve de ellas se encuentran en España, distribuidas en Madrid (3), Barcelona (3), Valencia (2) y Santiago de Compostela (1)²⁴.

Según un informe de Safeguard Defenders²⁵, para obligar a sus nacionales acusados de fraude a regresar al país, las comisarías utilizarían diferentes métodos, como la localización de sus familiares en China para presionarlos a través de ellos o la aproximación directa a la persona acusada mediante medios digitales, agentes o *proxies*.

Safeguard Defenders señala que las comisarías de policía exteriores prefieren apoyarse en ONG o asociaciones civiles chinas, en lugar de cooperar con las autoridades locales del país en el que se encuentran. Esto supone el establecimiento de una policía y un sistema judicial alternativos dentro de terceros países, lo que implica directamente a las organizaciones mencionadas en los métodos empleados para perseguir a los acusados de fraude.

China está atenta a las antiguas colonias occidentales de Hong Kong y Macao²⁶, ya que, a pesar de que le pertenecen, tienen un régimen distinto: esto las convierte en una pieza clave tanto para la inteligencia china como extranjera por ser «especialmente buenas para obtener información y reclutar personal»²⁷. Por dicha razón, el MSS cuenta con una

²³ SAFEGUARD DEFENDERS. *110 Overseas. Chinese Transnational Policing Gone Wild* (Investigations and Briefings Series). Septiembre de 2022

²⁴ *Idem.*

²⁵ *Idem.*

²⁶ Volvieron a ser parte de China en 1997 y 1999 respectivamente.

²⁷ SÁEZ, Á. *Op. cit.*

sección dedicada a detectar agentes de inteligencia extranjeros, además de militantes en grupos activistas prodemocráticos que puedan operar allí.

Asimismo, Hong Kong, Macao y Taiwán le sirven al MSS para conseguir inteligencia sobre personal extranjero, reclutar agentes, crear empresas tapadera para conseguir tecnología de acceso limitado (normalmente militar) o concertar citas con sus propios agentes que operan en la zona. Estos oficiales de inteligencia obtienen y analizan información relativa a los ámbitos político, económico y militar. Además, para facilitar la obtención de inteligencia humana (HUMINT), el MSS tendría el apoyo del *think-tank* CICIR, que precisamente dispone de sedes en Hong Kong y Macao²⁸.

En 2019 la contrainteligencia taiwanesa descubrió una operación china de larga duración que había servido para crear una red de espionaje formada por oficiales de las Fuerzas Armadas de la isla, en servicio y retirados. Estos oficiales y sus familias fueron atraídos mediante viajes al extranjero con todos los gastos pagados, fuertes sumas de dinero en efectivo y regalos. Con esta operación, China pretendía obtener información sobre las armas de alta tecnología que posee Taiwán y sobre sus planes de defensa²⁹. Además, contar con estos espías dentro de las unidades militares taiwanesas supondría una valiosa ventaja para China en caso de conflicto con la isla.

Las múltiples condenas por espionaje impuestas en los tribunales a oficiales taiwaneses muestran que cultivar la deslealtad entre los militares es una prioridad para Pekín. Son un ejemplo de ello las condenas en 2021 a un oficial retirado, que se había encargado de la seguridad presidencial, y a un teniente coronel, destinado en la unidad encargada de proteger al presidente, que filtró información clasificada sobre su seguridad a una agencia de inteligencia china³⁰.

Según Groffman³¹, la contrainteligencia exterior sería una segunda prioridad para China, ya que la primera sería la interna, con Taiwán y Hong Kong a la cabeza. En todo caso, los países sobre los que Pekín pone el foco serían Estados Unidos y Japón. Sin embargo, de acuerdo con el mismo autor, la India o Pakistán no figurarían entre sus intereses.

²⁸ *Idem.*

²⁹ LEE, Y. y LAGUE, D. «T-Day: The Battle for Taiwan». Reuters, 20 de diciembre de 2021. Disponible en: <https://www.reuters.com/investigates/special-report/taiwan-china-espionage/> [consulta: 13/4/2023].

³⁰ *Idem.*

³¹ GROFFMAN, N. *Op. cit.*

Por otro lado, juega a favor de China la magnífica relación que mantiene con Rusia, nación que no considera una amenaza potencial a su seguridad. Buena prueba de ello son los múltiples ejercicios militares que realizan anualmente. En este sentido, Weidacher Hsiung³² afirma que pareciera que ambos países han llegado a un acuerdo tácito por el cual se reparten la responsabilidad sobre Asia Central: Rusia proporcionaría seguridad en la zona, apoyándose en los fuertes lazos políticos y militares que mantiene con algunos Estados centroasiáticos, mientras que China se encargaría del comercio y la inversión.

Conclusiones

Como ha quedado demostrado a lo largo del artículo, la tecnología china no solo está muy lejos de aquella pobre imagen popular, sino que se está desarrollando de forma exponencial. De hecho, el objetivo del presidente Xi Jinping de colocar a China en una posición más preeminente en el escenario mundial pasa por impulsar el desarrollo tecnológico, que tiene una importante aplicación en el ámbito de la inteligencia. Un ejemplo de iniciativa tecnológica china aplicada a la inteligencia serían los globos detectados sobrevolando varios países americanos en febrero de 2023.

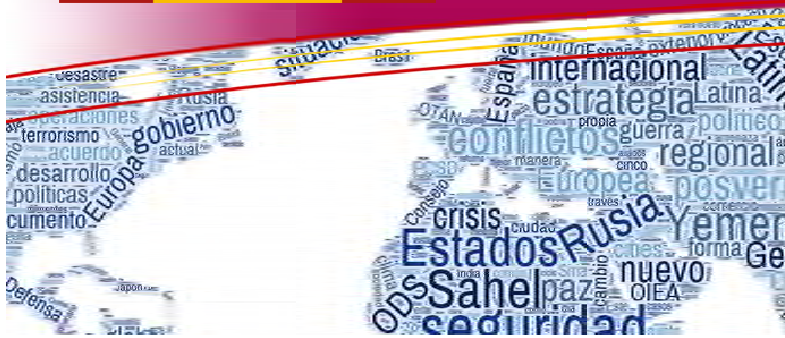
Pekín está liderando la evolución de la inteligencia artificial, la industria satelital y el mundo cibernético, fuentes de obtención de datos muy valiosos con los que elaborar inteligencia. Para complementar esta labor, su ley de inteligencia llega a obligar a las empresas y organizaciones que operan en suelo chino, además de a los ciudadanos y, en algunos casos, a los extranjeros que allí residen, a apoyar al Gobierno en el desempeño de tales actividades.

China no solo confía las tareas de obtención de inteligencia a la tecnología, sino que también se apoya en la inteligencia humana obtenida mediante su diáspora. Por eso ha desarrollado unas robustas estructuras de HUMINT en el exterior y se apoya en lazos comerciales, *think-tanks*, medios de comunicación, estudiantes universitarios y una variedad de organizaciones. Además, su régimen de partido único le permite utilizar métodos o movilizar recursos que en el mundo occidental serían impensables, como es

³² WEIDACHER HSIUNG, C. «Facing the “new normal”: The strong and enduring Sino-Russian relationship and its implications for Europe». The Swedish Institute of International Affairs, 2019.

el caso de las comisarías de policía exteriores, que más allá de realizar labores burocráticas o combatir el fraude fuera de las fronteras chinas podrían estar realizando funciones de contrainteligencia con sus disidentes de la diáspora.

*Manuel Ramírez Benavente**
Capitán de corbeta de la Armada



17/2024

15/02/2024

Alberto Cique Moya

Guerra de túneles en la era de la información

Guerra de túneles en la era de la información

Resumen:

La guerra de túneles ha sido una constante a lo largo de la historia, ya que el hombre siempre los ha utilizado para alcanzar sus objetivos militares, incluso con fines ilegales para actividades de contrabando o para realizar acciones terroristas. Respecto a estos últimos, los túneles construidos en la franja de Gaza o en el Sur del Líbano por los grupos terroristas Hamás, la Yihad Islámica o Hezbolá se han convertido en un elemento fundamental para ganar el relato del conflicto en un marco de comunicación estratégica muy eficaz, demostrándose que el ámbito cognitivo es esencial en las operaciones multidominio. A este respecto, en las noticias relativas a la inundación de los túneles con agua de mar por parte de Israel, inciden en los daños medioambientales que sumirá a la población gazatí en un marco de inseguridad hídrica insostenible, pero parecen olvidar que esta medida ya fue adoptada por Egipto en 2014 con una mínima respuesta internacional, así como obvian los informes de Naciones Unidas de 2012 y 2017 que concluían que el acuífero litoral no sería capaz de suplir las necesidades de la población gazatí en 2020, no solo por el proceso de intrusión salina que se ha generado por la sobreexplotación continua del acuífero, sino por la contaminación química y microbiológica que padecen.

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

Palabras clave:

Gaza, Egipto, Israel, guerra de túneles, operaciones multidominio, comunicación.

Tunnels' war in the information age

Abstract:

Tunnel warfare has been a constant throughout history, as man has always used them to achieve his military objectives, even for illegal purposes for smuggling activities or to carry out terrorist actions. Regarding the latter, the tunnels built in the Gaza Strip or in South Lebanon by the terrorist groups Hamas, Islamic Jihad or Hezbollah, have become a fundamental element to win the conflict narrative in a very effective strategic communication framework, entering fully into multi-domain operations, where the cognitive domain proves essential.

In this regard, in the news concerning the flooding of the tunnels with seawater by Israel, they emphasize the environmental damage that will plunge the Gazan population into a framework of unsustainable water insecurity, but seem to forget that this measure was already taken by Egypt in 2014 with minimal international response, as well as they obviate the United Nations reports of 2012 and 2017 that concluded that the coastal aquifer would not be able to supply the needs of the Gazan population in 2020, not only because of the process of saline intrusion that has been generated by the continuous overexploitation of the aquifer, but also because of the chemical and microbiological contamination they suffer from. This could lead us to think from a critical point of view that there is a double standard in the communication of news depending on who generates them.

Keywords:

Gaza, Egypt, Israel, tunnel warfare, multi-domain operations, strategic communication

Introducción

El hombre siempre ha aprovechado las oquedades del terreno para guarecerse de las inclemencias meteorológicas o defenderse de los peligros que le acechaban en el exterior. Las ciudades subterráneas de la Capadocia son un ejemplo clásico de este aprovechamiento, mientras que la «fortaleza subterránea de Tora Bora», construida para combatir a los soviéticos en los años 80 del pasado siglo, es un ejemplo «actual» de cómo ese sistema de búnkeres permitió a los combatientes talibanes, pero también posteriormente a los de Al Qaeda y luego a los del DAESH, esconderse con mayor o menor éxito de los ataques de sus oponentes^{1,2,3}.

No pudiendo dejar de citar túneles con otras finalidades, como pueda ser para el cruce ilegal de fronteras, tanto de personas como de bienes de consumo, armas o drogas⁴, o la táctica de construirlos bajo las murallas para que estas colapsaran al derribarlos^{5,6}.

Probablemente estos ejemplos citados, así como otros muchos no contemplados en este trabajo, hayan sido olvidados y solo se recuerden en el imaginario colectivo los túneles construidos por los japoneses en el frente del Pacífico en la 2ª Guerra Mundial, o los realizados por el *Viet Minh*, y mejorados por el *Vietcong*, en Indochina/Vietnam, así como los construidos en la franja de Gaza o en el Sur del Líbano por el grupo terrorista Hamás y Hezbolá. Los cuales, lamentablemente están de absoluta actualidad en función de las noticias relativas a su inundación por parte de Israel. Los primeros, aprovechando las ventajas del combate en la selva, mientras que los segundos, aprovechando su construcción y uso en

1 KHODABAKHSHIAN, M., MAJID MOFIDI, S., & HABIB, F. (2012). Typology of Earth-shelter Architecture in Iran. *International Journal of Architecture and Urban Development*, 2(4), 5-10.

2 JOHN, P., & KRAUSE PAUL. (2008). The Last Good Chance: A Reassessment of U.S. Operations at Tora Bora. *Security Studies*, 17:4, 644-684, DOI: 10.1080/09636410802508030, 17(4), 644-684. doi:10.1080/09636410802508030

3 PUNTER, D. (2008). Terrorism and the Uncanny, or, The Caves of Tora Bora. En D. (. Punter, & J. J. Collins (Ed.), *Uncanny Modernity* (págs. 201-215). Palgrave Macmillan, London. doi:https://doi.org/10.1057/9780230582828

4 HYDE, M. (2022). Drug smuggling tunnel with rail system uncovered on US-Mexico border. *The Guardian* (ed. online). Recuperado el 15 de dic. de 2023, de <https://www.theguardian.com/us-news/2022/may/16/california-drug-smuggling-tunnel-us-mexico-border>

5 SUÑE ARCE, J. (2013). Técnicas de ataque y defensa en los asedios del siglo XIII: Ámbito catalano-aragonés y occitano. *Galdius*, XXXIII, 113-130. doi:10.3989/galdius.2013.0005

6 BARNARD, A., & SAAD, H. (08 de may. de 2014). An explosion and a Blockade, and a Syrian Pact Is in Limbo. *New York Times* (edición online), pág. 12. Recuperado el 15 de dic. de 2023, de https://www.nytimes.com/2014/05/09/world/middleeast/syria.html?_r=0

ubicaciones protegidas por las convenciones internacionales con el objetivo de evitar ser atacados⁷. El hecho es que en los ejemplos citados las misiones de «búsqueda y destrucción» o el uso de ataques artilleros masivos puede considerarse que tuvieron y tienen una eficacia limitada en función del tipo de estructuras atacadas^{8,9,10}.

En ambos casos la utilidad operativa era y es, permitir el ocultamiento, facilitar la libertad de movimientos, así como el apoyo logístico y la protección de las fuerzas propias frente a un contendiente con mayores capacidades militares, favoreciendo la utilización de la táctica de guerra de guerrillas o la realización de ataques terroristas gracias a la protección de extensos complejos subterráneos, la mayor de las veces, de dimensiones desconocidas.

Profundizando en lo anterior, pero obviando la discusión jurídica, que debe de ser tratada por expertos, relativa a la tipificación de la inundación de los túneles por parte de Israel como actos de hostilidad o como ataques al considerarse como objetivos militares en función de a lo que se dedican, tal cual sostiene Israel. Es importante resaltar que la destrucción/inutilización de los túneles supondría una ventaja táctica relevante al obligar a los miembros de Hamás a combatir en la superficie, perdiendo de esta manera su libertad de movimientos y los otros elementos citados en el párrafo anterior. No obstante, como se plantea en este trabajo, las autoridades israelíes deben de realizar una adecuada evaluación de los riesgos del bombeo de agua marina en los túneles, aplicando los deberes de precaución y las normas de distinción y proporcionalidad, ya que cabe la posibilidad de que el agua salobre se filtre al terreno desde los túneles y resulte

7 GREEN, M. A. (2023). Hamas and the Gazan Tunnels. Recuperado el 15 de dic. de 2023, de Willson Center - Stubborn things: <https://www.wilsoncenter.org/blog-post/hamas-and-gazan-tunnels>

8 HARTONO, A. Y., BINATARA, A. J., & ANWAR, S. (2023). Pengaruh besar Cu Chi tunnels dalam kemenangan perang gerilya bangsa Vietnam. *Majalah Ilmiah Methoda*, 13(1), 32-42. doi:<https://doi.org/10.46880/methoda.Vol13No1.pp32->

9 MANGOLD, T., & PENYCATE, J. (2005). *Tunnels of Cu Chi*. New York: Presidio Press Market Edition.

10 RENNOLDS, N. (2023). I visited the Cu Chi Tunnels used to ambush US soldiers, a grisly but unforgettable reminder of the Vietnam War — take a look The Business Insider. Recuperado el 15 de dic. de 2023, de Business Insider: <https://www.businessinsider.com/cu-chi-tunnels-unforgettable-reminder-vietnam-war-viet-cong-2023-6>

afectado el acuífero, o incluso provoque hundimientos del terreno con el consiguiente daño a civiles e infraestructuras civiles en la superficie¹¹.



Smuggling tunnel in Rafah (2009).jpg Marius Arnesen <https://www.flickr.com/photos/anarkistix/3464809713>
[https://en.wikipedia.org/wiki/Gaza_Strip_smuggling_tunnels#/media/File:Smuggling_tunnel_in_Rafah_\(2009\).jpg](https://en.wikipedia.org/wiki/Gaza_Strip_smuggling_tunnels#/media/File:Smuggling_tunnel_in_Rafah_(2009).jpg)

Guerra de túneles en el siglo XXI

Se podría decir sin temor a equivoco que el conflicto israelí-palestino es el ejemplo paradigmático de lo que se denomina «guerra de túneles». En este sentido, las organizaciones terroristas Hezbolá, Hamás y Yihad Islámica han hecho un esfuerzo para construir en sus áreas de influencia un intrincado sistema de túneles para, además de utilizarlos para su protección; utilizarlos como vía de contrabando, fundamentalmente con Egipto; o emplearlos para realizar ataques terroristas contra Israel desde la franja de Gaza o desde el sur de Líbano^{12,13,14}.

11 SARI, A. (2023). Israel – Hamas Symposium 2023 - Flooding Hamas Tunnels: A Legal Assessment. Recuperado el 15 de dic. de 2023, de Lieber Institute - Weber institute: <https://lieber.westpoint.edu/flooding-hamas-tunnels-legal-assessment/>

12 SALAH, H. (2015). Amid crackdown, tunnel smuggling is risky business in Gaza. Recuperado el 15 de dic. de 2023, de Al-monitor: Amid crackdown, tunnel smuggling is risky business in Gaza. Al-monitor [pág. web] 19 jun <https://www.al-monitor.com/originals/2015/06/palestine-rafah-kerem-shalom-crossing-smuggle-goods-tunnel.html>

En relación con los túneles construidos bajo la frontera entre Gaza y Egipto, no se pueden dejar de citar los aspectos económicos derivados de la explotación entre 2007 y 2013, de los más de 1532 túneles subterráneos construidos bajo los 12 km de frontera para mitigar el impacto del bloqueo en Gaza. Los cuales, a juicio de un informe de 2015 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo relativo a la economía de los territorios ocupados de Palestina, permitieron el desarrollo de una economía sumergida no regulada que impidió el colapso total de la economía de Gaza, pero no pudieron suministrarla el nivel y la composición de las importaciones necesarias para reconstruir una economía productiva, máxime cuando además de introducir bienes de consumo se utilizaban para introducir armas¹⁵.

El problema principal de los túneles radica en cómo detectarlos, pero también cómo anularlos al menor coste, con la mayor efectividad táctica minimizando el riesgo al combatiente que tiene que luchar en un entorno hostil, probablemente con obstáculos y trampas y donde en determinadas situaciones se precisa operar con equipos de respiración autónoma o máscaras con filtros, incluso donde la superioridad tecnológica puede no ser suficiente para alcanzar los objetivos operacionales en función de las características de su diseño y extensión, así como la pérdida de capacidad C4ISR que integra el mando, control, comunicaciones, computadores, inteligencia, vigilancia y reconocimiento derivada del entorno táctico y operacional, ya que el combate en su interior favorece a los defensores respecto a los atacantes, los cuales sufrirán un mayor número de bajas, probablemente en límites inasumibles para el mando¹⁶.

13 FOUAD, A. (2015). Egypt discovers record-length smuggling tunnel. Recuperado el 15 de dic de 2023, de Al-monitor: <https://www.al-monitor.com/originals/2015/04/egypt-sinai-gaza-tunnels-sanctions-sisi-terrorist.html>

14 ZAANOUN, A. (2022). Islamic Jihad shows off 'tunnel city' as it readies for next campaign against Israel. The Times of Israel (ed. online). Recuperado el 15 de dic. de 2023, de <https://www.timesofisrael.com/islamic-jihad-shows-off-tunnel-city-as-it-readies-for-next-campaign-against-israel/>

15 UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. (2015). Report on UNCTAD assistance to the Palestinian people: Developments in the economy of the Occupied Palestinian Territory. Trade and Development Board. Geneva: United Nations Conference on Trade and Development. Recuperado el 15 de dic. de 2023, de https://unctad.org/system/files/official-document/tdb62d3_en.pdf

16 EBRAHIM, N. (2023). Israel está probando inundar los túneles de Hamas. Esto es lo que podría pasar si amplía la operación. Recuperado el 16 de dic. de 2023, de cnnespañol: <https://cnnspanol.cnn.com/2023/12/16/tuneles-hamas-israel-trax/>

De ahí que se planteen diferentes soluciones tácticas para reducir los riesgos de acuerdo a la disponibilidad técnica, así como un análisis de consecuencias, en función de la valoración de la amenaza que se haya realizado de acuerdo a la inteligencia disponible, ya que no es lo mismo la búsqueda y destrucción de túneles en un terreno selvático que en un entorno urbano superpoblado y degradado medioambientalmente y siempre teniendo en cuenta ganar la batalla informativa.

A este respecto, tanto Egipto como Israel han empeñado un esfuerzo muy importante para acabar con este tipo de infraestructuras que amenazan su seguridad, incluso desarrollando tácticas, técnicas y procedimientos específicos para anular esta amenaza con mayor o menor éxito, desde el sellado de las bocas de entrada a los túneles con hormigón y espumas de compactación rápida, hasta la construcción de barreras subterráneas en el terreno, pasando por su destrucción mediante explosiones controladas o incluso su inundación, ya fuera con agua salada o con aguas no potables. Esta última utilizada por los egipcios para tratar de inutilizar los túneles utilizados por los terroristas de Hamás para contrabandear^{17,18,19,20,21}. Aunque el posible empleo de gases haya sido recogido en algún medio de comunicación²², no se tiene constancia oficial de que se haya producido un hecho de semejantes características.

Sin necesidad de retrotraernos al siglo pasado, resulta importante destacar que la guerra de túneles tiene una gran importancia táctica y operacional, pero no quizá tanto estratégica. De hecho, tanto en la Operación Plomo Fundido - *Operation*

17 AL-THANI, R. (2018). Israel Fills 'Hezbollah' Tunnels with Cement. Recuperado el 15 de dic. de 2023, de Asharq Al Awsat: <https://english.aawsat.com/home/article/1524416/israel-fills-%E2%80%98hezbollah%E2%80%99-tunnels-cement>

18 SHAY, S. (4 de feb. de 2018). Egypt's War against the Gaza Tunnels. Recuperado el 15 de dic. de 2023, de Israeli Defense: <https://www.israeldefense.co.il/en/node/32925>

19 AKRAM, F., & KIRKPATRICK, D. D. (2013). To Block Gaza Tunnels, Egypt Lets Sewage Flow. The New York Times (ed. online). Recuperado el 15 de dic. de 2023, de <https://www.nytimes.com/2013/02/21/world/middleeast/egypts-floods-smuggling-tunnels-to-gaza-with-sewage.html>

20 GROSS, J. A. (2019). IDF uncovers cross-border attack tunnel from southern Gaza. The Times of Israel (ed. online). Recuperado el 15 de dic. de 2023, de <https://www.timesofisrael.com/idf-uncovers-cross-border-attack-tunnel-from-southern-gaza/>

21 PRZYBYLAK, J. (2019). Underground warfare - case study of the cross-border 'terror tunnels' between the Gaza Strip and Israel. En A. Soboń, & B. Grenda (Edits.), Contemporary threats to the security of Europe in the second decade of the 21st century (págs. 63-79). Wojennej, Warszawa: Akademia Sztuki Wojennej.

22 ARONHEIM, A., & ABU TOAMEH, K. (2021). Egypt pumps toxic gas into Gaza tunnel, three Palestinians dead - report. The Jerusalem Post (ed. online). Recuperado el 15 de dic. de 2023, de <https://www.jpost.com/breaking-news/egypt-pumps-toxic-gas-into-gaza-tunnel-two-palestinians-dead-678464>

Cast Lead de 2009, como en la Operación Margen Protector - *Operation Protective Edge* de 2014, así como a partir de la conclusión de esta operación, la guerra de los túneles ha marcado las operaciones, enfrentándose las Fuerzas de Defensa Israelíes, las IDF, a verdaderos retos tecnológicos a la hora de detectar, combatir y, en última instancia, destruir túneles²³.

En relación con lo anterior, no se puede olvidar el efecto psicológico que tienen los túneles en el imaginario colectivo de los miembros de Hamás, generándoles una sensación de superioridad moral, pero también estratégica, sobre los que ellos consideran sus enemigos al ser capaces de construir grandes infraestructuras sin su conocimiento, tanto de Israel, como de Egipto o Jordania, amén de otros servicios de inteligencia²⁴; convirtiéndose desde esta aproximación en una herramienta de comunicación estratégica muy útil al generar la sensación de invulnerabilidad y de que pueden atacar cuando ellos quieran en función de su libertad de movimiento.

Desde otra aproximación, el aluvión de noticias referido a la inundación de los túneles de Gaza por parte de Israel puede ser considerado como uno de los elementos más importantes de la guerra de información existente, en función de la generación de un estado de opinión propalestino al resultar efectiva la campaña de comunicación estratégica relativa a la magnificación de los impactos negativos que harían ganar el relato y por tanto los apoyos de la opinión pública internacional, superándose de esta manera el ámbito de las operaciones terrestres, aéreas o marítimas, e incluso las del espacio, entrando de lleno en el ámbito cognitivo, en el marco de las operaciones multidominio, que no es otra cosa que el conflicto árabe-israelí en lo general, y palestino-israelí en lo particular²⁵.

23 COHEN, R. S., JOHNSON, D. E., THALE, D. E., BARTELS, E. M., CAHILL, J., & EFRON, S. (2017). From Cast Lead to Protective Edge: Lessons from Israel's Wars in Gaza. Santa Monica, New Mexico: RAND Corporation. Recuperado el 15 de dic. de 2023, de <https://policycommons.net/artifacts/4836504/from-cast-lead-to-protective-edge/5673184/>

24 ROSAS, P. (2023). Cómo es el "Metro de Gaza", la extensa red de túneles secretos construidos por Hamás y por qué es tan importante en su estrategia militar. Recuperado el 15 de dic. de 2023, de BBC News mundo: <https://www.bbc.com/mundo/articles/cv20qpr00q5o>

25 NEWS DESK. (2023). CONFLICT Israel to flood Hamas tunnels with nerve gas 'under US supervision' before ground invasion: Report. Recuperado el 15 de dic. de 2023, de FreePress Kashmir: <https://freepresskashmir.news/2023/10/26/israel-considering-to-flood-hamas-tunnels-with-nerve-gas-under-us-navy-supervision/>

En ese contexto de comunicación estratégica, el esfuerzo informativo relacionado con la inundación de los túneles, como una de las tácticas para acabar con la amenaza subterránea, se ha focalizado en el impacto ambiental que provocará esta táctica, fundamentalmente en lo referido a la salinización del acuífero costero. Obviando factores tan relevantes como que ya están muy afectados por la sobreexplotación de los mismos gracias a la proliferación de pozos ilegales, lo cual ha favorecido la intrusión salina del mismo; por la carencia y deterioro sufrido en las infraestructuras hídricas a lo largo de los años; así como por el excesivo uso de fertilizantes en la agricultura y la deficiente gestión y tratamiento de las aguas residuales^{26,27,28,29}.

Todos los factores citados en el párrafo anterior han provocado que el acuífero no sea suficiente para suplir las necesidades de la población palestina y que además el agua que consumen esté contaminada en una gran proporción. De hecho, el 70% de la población de Gaza este consumiendo agua contaminada, ya que prácticamente el 90% del agua que consumen proviene de esos pozos, situación a la que se ha llegado no solo como consecuencia del conflicto, sino por la «ideología y la incompetencia gubernamental de Hamás», tal cual expone *Seth Seigel* en su libro «*Let There Be Water: Israel's Solution For A Water-Starved World*»^{30,31,32}.

Por otro lado, no se puede dejar de citar la línea argumental relativa a que gran parte de la inseguridad hídrica de Gaza se ve magnificada por el control del agua que ejerce Israel sobre la población gazatí (aproximadamente el 10% del total consumido), así como por el bloqueo de carburantes y de electricidad que

26 ANERA. (23 de oct. de 2023). Gaza's Water Situation is Catastrophic. Recuperado el 15 de dic. de 2023, de ANERA: <https://www.anera.org/blog/gaza-water-catastrophe/>

27 MAS AUTONELL, J. (8 de sep. de 2023). Gaza apuesta por la desalinización para enfrentar su creciente escasez de agua. Recuperado el 15 de dic. de 2023, de swissinfo.ch: https://www.swissinfo.ch/spa/gaza-agua_gaza-apuesta-por-la-desalinizaci%C3%B3n-para-enfrentar-su-creciente-escasez-de-agua/48795796

28 KOETTI, C. (nov. de 2023 de Christoph Koetti). Satellite imagery shows a water plant in Gaza City burned down amid a dire water shortage. The New York Times (ed. online), pág. 17. Recuperado el 15 de dic. de 2023, de <https://www.nytimes.com/2023/11/17/world/middleeast/gaza-water-plant-photos.html>

29 HELLES A.H., AL AKLOUK S.T., AL DASHT J.S. The Situation of the Gaza Strip Coastal Aquifer & the Main Challenges. Al-Azhar University, Institute of Water and Environment, Gaza City, Palestine.

30 WADE, G. (17 de oct. de 2023). Why the Gaza water crisis is decades in the making. Recuperado el 15 de dic. de 2023, de NewScientist: <https://www.newscientist.com/article/2398073>

31 BEN-DAVID, L. (29 de dic. de 2015). Saving Gazans or Saving Gaza's Terrorist Tunnels? Recuperado el 15 de dic. de 2023, de Jerusalem Center for Public Affairs: <https://jcpa.org/saving-gazans-or-saving-gazas-terrorist-tunnels/>

32 KAZT, D. (2017). Book Review: Let There Be Water: Israel's Solution for a Water-Starved World. Water Economics and Policy, 3(5), 178000-1780005. doi:10.1142/S2382624X17800029

provoca que las plantas desaladoras no funcionen a pleno rendimiento. Lo cual unido a las acciones militares complican más si cabe el acceso al agua por la destrucción de las infraestructuras hídricas^{33,34,35,36,37,38}.

A efectos de corroborar lo anterior, que sorprendentemente no es reseñado en el contexto actual de la difusión de noticias relacionadas con la guerra de los túneles, parece conveniente traer a colación que en agosto de 2012, en un informe de Naciones Unidas, se exponía que la situación del agua y del saneamiento de los palestinos en Gaza era crítica. Esto se debía a la dependencia absoluta del acuífero costero, que se reabastece en parte con las precipitaciones y la escorrentía de las colinas de Hebrón en una cantidad aproximada entre 50 y 60 millones de metros cúbicos, cantidad absolutamente insuficiente en relación a los 160 millones necesarios para satisfacer la demanda actual.

Lo anterior provocaba una proceso de inmersión salina creciente, amén de una contaminación por nitratos procedentes de aguas residuales incontroladas y fertilizantes procedentes del riego de tierras de cultivo, provocando que en 2012 el 90% del agua del acuífero no era potable sin tratamiento, a lo que se añadía que no se cubrieran las necesidades mínimas de agua para consumo diario estipuladas por la Organización Mundial de la Salud. Razón por la cual, se estimaba que el acuífero podía quedar inutilizable ya en 2016, y de manera irreversible en 2020. Situación que se agravaba por el deficiente sistema de depuración de aguas residuales, ya que solo se depuraba el 25% de esas aguas,

33 SHABAT, A. (2023). 16 años de bloqueo impiden el acceso de la población de Gaza a agua potable. elDiario.es. Recuperado el 15 de dic. de 2023, de https://www.eldiario.es/unrwa/16-anos-bloqueo-impiden-acceso-poblacion-gaza-agua-potable_132_10290070.html

34 SUOZZI, N. (2023). El control del agua como arma del genocidio sionista. Recuperado el 15 de dic. de 2023, de Prensa Obrera: <https://prensaobrera.com/internacionales/el-control-del-agua-como-arma-del-genocidio-sionista>

35 Duarte, J. (2023). Mekorot, la empresa israelí que niega el derecho al agua a los palestinos, desembarca en Argentina. Recuperado el 15 de dic. de 2023, de IZQUIERDA diario.es: <https://www.izquierdadiario.es/Mekorot-la-empresa-israeli-que-niega-el-derecho-al-agua-a-los-palestinos-desembarca-en-Argentina>

36 URONES, P. (2023). Mekorot: crisis hídrica y guerra. Recuperado el 15 de dic. de 2023, de Política Obrera: <https://politicaobrera.com/10442-mekorot-crisis-hidrica-y-guerra>

37 WILSON, R., OLIVER, M., & NEWMAN, A. (18 de oct. de 2023). Gaza's limited water access, mapped. Recuperado el 15 de dic. de 2023, de CNN: <https://edition.cnn.com/2023/10/18/middleeast/gaza-water-access-supply-mapped-dg/index.html>

38 GAYLE, D. (2023). How bombings, blockades and import bans caused Gaza's water system to crumble. The Guardian (ed. online). Recuperado el 15 de dic. de 2023, de <https://www.theguardian.com/world/2023/oct/25/how-bombings-blockades-and-import-bans-caused-gaza-water-system-to-crumble>

con lo que parte podía infiltrarse en el terreno al utilizarse para el regadío y una gran proporción contaminaba el agua del mar, con lo que la pesca también se veía afectada. Planteándose como soluciones prioritarias la construcciones de plantas desaladoras y de plantas de tratamiento de aguas residuales, asociándose a esto la rehabilitación de redes de agua y de alcantarillado³⁹.

Cinco años después, la ONU volvió a hacer un informe donde destacaba que la situación había empeorado de manera brutal, confirmándose las peores predicciones de 2012, habiéndose reducido el abastecimiento del agua del 98,3% en 2000 a un mero 10,5% en 2014, situación que se debía en parte al bloqueo de combustibles y de electricidad que disminuían el agua proveniente de las desaladoras. Lo cual, como se ha expuesto anteriormente, provocó que aumentara el consumo de agua embotellada (del 1,4% al 89,6% en el periodo citado), y de la distribuida por camiones contenedores, y por tanto el precio al que tenían que pagar por un agua generalmente de mala calidad, ya que no era suficiente el agua potable suministrada por la empresa israelí Mekorot. Para complicar más la situación, las estaciones de tratamiento de aguas residuales no operaban al 100% derivado del bloqueo citado, por lo que se vierten al mar aguas residuales sin depurar, hecho que planteaba un incremento del riesgo sanitario por consumo de aguas contaminadas, además de confirmar las previsiones iniciales de 2012, tanto en cantidad como en calidad del agua consumida por la población gazatí, situación agravada por el aumento de la población, ya fuera por el deterioro irreversible del acuífero costero, la escasez de suministro de agua potable por debajo de los estándares establecidos por la OMS, así como por el deficiente funcionamiento de las infraestructuras hídricas como consecuencia del bloqueo. Factores que tendrían graves consecuencias medioambientales y de salud pública no solo para Gaza⁴⁰.

Desde otra perspectiva, pero siempre tendiendo a generar estados de opinión en esa guerra de la información, trufada o no con *fake news*, no se puede dejar de

39 UNITED NATIONS (2012) A report by the United Nations Country Team in the occupied Palestinian territory August 2012 Recuperado el 15 de dic. de 2023, de https://unsco.unmissions.org/sites/default/files/gaza_in_2020_a_liveable_place_english

40 UNITED NATIONS. (2017). United Nations. Gaza Ten Years Later. United Nations Country Team in The Occupied Palestinian Territory. Recuperado el 15 de dic. de 2023, de https://unsco.unmissions.org/sites/default/files/gaza_10_years_later_-_11_july_2017.pdf

recordar, como una de las líneas de comunicación estratégica anteriormente descritas relativas a que sería mejor, o menos dañino, utilizar otros medios para acabar con la guerra subterránea, en este sentido, algunos medios de comunicación se han hecho eco de la noticia relativa a la posibilidad de inundar los túneles con gas nervioso⁴¹. Lo cual queda descartado por constituir una vulneración de la Convención de Armas Químicas – CAQ, ya que aunque Israel no la ha ratificado, su firma le obliga a no utilizar sustancias químicas y/o agentes químicos de guerra. Quedaría en un limbo jurídico el empleo de gases como butano o propano para que al inflamarlos se produzca una onda de presión que inutilice los túneles de manera más o menos temporal^{42,43}.

Obviando los aspectos jurídicos, que deben de ser tratados por expertos tal cual se ha planteado en la introducción de este trabajo, resulta evidente que existe un doble rasero en relación el uso de tácticas, técnicas y procedimientos en Gaza en función de quien sea el actor que las emplea. Desde esta aproximación y siempre de acuerdo con las noticias de prensa publicadas, cuando Egipto neutralizó los túneles transfronterizos de Hamás en la frontera, la respuesta internacional puede considerarse inexistente, ya que solo se oyeron voces discordantes provenientes de los agricultores de Gaza, los cuales mostraron su preocupación ante la posibilidad de que Egipto hubiera comenzado a inundar con agua marina los túneles de Rafah a partir del 17 de septiembre de 2015, ya que consideraban que el agua salina podría destruir sus cosechas de manera permanente al contaminar los acuíferos. No hay que olvidar que se podría provocar, en función de las características permeables del subsuelo, el colapso de los túneles y generar daños en las infraestructuras sobre las que estaban ubicados los túneles^{44,45}.

41 HEARST, D. (2023). Israel-Palestine war: Israel plans to flood Hamas tunnels with nerve gas, source says. Recuperado el 15 de dic. de 2023, de Middle East Eye: <https://www.middleeasteye.net/news/israel-palestine-war-exclusive-israel-will-flood-hamas-tunnels-nerve-gas-under-delta-force-supervision>

42 GHOSHAL, D. (2022). ¿Israel debe ratificar la Convención sobre Armas Químicas? Recuperado el 15 de dic. de 2023, de Notical de Israel: <https://israelnoticias.com/editorial/israel-debe-ratificar-la-convencion-sobre-armas-quimicas/>

43 OPCW. (2008). RIOT Control and Incapacitating agents under the Chemical Weapons Convention. Recuperado el 15 de dic. de 2023, de OPCW: https://www.opcw.org/sites/default/files/documents/CSP/RC-2/en/RC-2_NAT.12-EN.pdf

44 OTHMAN, M. (2015). Rafah farmers watch in horror as Egypt floods Gaza tunnels. Al-monitor. Recuperado el 15 de dic. de 2023, de Al Monitor: <https://www.al-monitor.com/originals/2015/09/egypt-army-flood-rafah-tunnels-palestinian-houses.html>

45 RAMADÁN, S. A. (2015). Egipto hunde decenas de túneles con Gaza llenándolos de agua de mar. 03 OCT 2015. El Día - La Opinión de Tenerife (ed. online). Recuperado el 15 de dic. de 2023, de

Por añadidura, cuando Israel utilizó el rellenado de túneles con cemento, dicha acción también fue internacionalmente cuestionada por considerarla contraria a las leyes y usos de la guerra. Esta respuesta internacional de doble rasero fue magnificada cuando salieron a la luz unos supuestos planes de Israel para inundar los túneles con agua de mar, circunstancia, circunstancia que no sucedió con Egipto, ya que no se plantearon cuestiones jurídicas al considerarse como acciones lícitas contempladas al amparo del Derecho Internacional Humanitario^{46,47,48,49}.

Detección y eliminación de túneles

Un aspecto que puede haber resultado muy relevante para que las autoridades israelíes consideraran como una opción la inundación de los túneles, es que en una primera aproximación no es importante conocer la extensión y dimensión de los túneles, ya que el agua, salvo que exista un sistema de esclusas, tenderá a ocupar todo el volumen existente, y también, tenderá a permanecer durante más tiempo en función del tipo de materiales utilizados en su construcción, reduciéndose así el riesgo de colapso, así como el daño medioambiental asociado al permanecer el agua contenida en los túneles, fundamentalmente gracias al uso de hormigón importado y que, de acuerdo a las noticias de prensa, es utilizado para construir túneles, en vez de utilizarlo para la reconstrucción de Gaza^{50,51}. Con lo que se podría reducir el riesgo de colapso de las estructuras en función de

<https://www.eldia.es/internacional/2015-10-03/6-Egipto-hunde-decenas-tuneles-Gaza-llenandolos-agua-mar.htm>

46 YONAH J, B. (2019). Egypt gassed tunnelers, Israel wouldn't. Why the double standard? The Jerusalem Post (edición online). Recuperado el 15 de diciembre de 2023, de <https://www.jpost.com/arab-israeli-conflict/egypt-gassed-tunnelers-israel-wouldnt-why-the-double-standard-580593>

47 AHRONHEIM, A. (2019). Egypt pumps toxic gas into smuggling tunnel, killing two Palestinians 13 feb. 2019. The Jerusalem Post (Edición online). Recuperado el 15 de diciembre de 2023, de <https://www.jpost.com/middle-east/egypt-pumps-toxic-gas-into-smuggling-tunnel-killing-two-palestinians-580309>

48 YOUSSEF, N. A., KELLER-LYNN, C., GORDON, M. R., & LIEBER, D. (2023). Israel Begins Pumping Seawater Into Hamas's Gaza Tunnels. The Wall Street Journal (ed. online). Recuperado el 15 de dic de 2023, de <https://www.wsj.com/world/middle-east/israel-hamas-war>

49 GUNERIGOK, S. (2023). Israel begins pumping seawater into tunnels in Gaza: Report. Recuperado el 15 de dic. de 2023, de AA: <https://www.aa.com.tr/en/middle-east/israel-begins-pumping-seawater-into-tunnels-in-gaza-report/3080892>

50 STAFF, T. (2014). 'Cement for rebuilding Gaza diverted to terror tunnels'. The Times of Israel (ed. online). Recuperado el 15 de dic. de 2023, de <https://www.timesofisrael.com/cement-for-rebuilding-gaza-diverted-to-attack-tunnels/>

51 GOLD, Z. (2013). Tunnel Vision. Recuperado el 15 de dic. de 2023, de Carnegie Endowment for International Peace: <https://carnegieendowment.org/sada/53377>

la resistencia de los materiales utilizados para su construcción y la presión ejercida por el agua. A lo que se añade la dificultad técnica, en función de la profundidad a la que están contruidos, de que los sistemas de detección pueden no ser eficaces para conocer su ubicación, máxime cuando como es el caso, se trata de un área urbana y a lo largo de la frontera. En este sentido resulta fundamental^{52,53,54,55}:

- Obtención de Inteligencia: Fundamentalmente Inteligencia humana (HUMINT) para recopilar información sobre ubicación y construcción que permita obtener productos de inteligencia. Circunstancia que en el caso de Gaza probablemente pueda ser muy reducida en función del entorno político y social. No obstante, no se puede olvidar que la guerra de túneles debe de combinar tecnologías de detección, vigilancia, inteligencia y doctrina de empleo.
- Utilización de tecnologías electrónicas, solas o mediante sistemas integrados; entre los que se incluyen sensores de vibraciones o magnetómetros (sistemas sísmicos), de modificaciones en el suelo (gravimétricos) o acústicos (sónicos), sistemas de inducción electromagnética, resistividad eléctrica, imágenes térmicas y sensores de gravedad, así como cámaras de alta resolución y tecnología de imágenes, sensores hiperspectrales, montados en vehículos no tripulados para llevar a cabo vigilancia aérea y monitorización de actividades sospechosas en el terreno, además de uso de espectrorradiómetros montados en satélites^{56,57,58,59,60}.

52 THE POLITICAL ROOM. (2023). Guerra subterránea: El gran desafío de Hamas para Israel. Recuperado el 15 de dic. de 2023, de The Political Room: <https://thepoliticalroom.com/blog/guerra-subterranea-el-gran-desafio-de-hamas-para-israel>

53 EGOZI, A. (2019). Israelis Test Classified Tunnel Tech To Stymie Terrorists; US Watches. Recuperado el 15 de dic. de 2023, de BreakingDefense: <https://breakingdefense.com/2019/08/israelis-test-classified-tunnel-tech-to-stymie-terrorists-us-watches/>

54 VERGUN, D. (2017). Tunnel Detectors Ferret Out Enemy Below Ground. Recuperado el 15 de dic. de 2023, de U.S. Department of Defense: <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/1226944/tunnel-detectors-ferret-out-enemy-below-ground/>

55 YONAH, J. (2017). Tunnel warfare with Hamas: past, present, future. The Jerusalem Post (ed. online). Recuperado el 15 de dic. de 2023, de <https://www.jpost.com/opinion/intelligence-underground-warfare-519733>

56 BRODER, J. (2023). Israel Turns to Advance Tech to Spy On Hamas Tunnels. Recuperado el 15 de dic. de 2023, de SpyTalk: <https://www.spytalk.co/p/israel-turns-to-advance-tech-to-spy>

- Utilización de sistemas de radar, como es el caso del radar de penetración terrestre, el cual emite ondas electromagnéticas capaces de detectar estructuras subterráneas. Resultando necesario que operen en conjunción con los sensores anteriormente citados para un mejor análisis de las profundidades del terreno, siendo su principal inconveniente la profundidad de los túneles, lo cual genera que quizá lo más sencillo, en una primera aproximación, fuera detectar la entrada, sino fuera porque generalmente se encuentra encubierta dentro de los edificios. No así las salidas de los túneles que si resultan más sencillos, que no fácil, de detectar⁶¹.
- Inspecciones físicas realizadas por los combatientes que llevan a cabo patrullas más o menos especializadas (recordar a las ratas de los túneles de la guerra de Vietnam), auxiliadas con perros, vehículos terrestres no tripulados (*Unmanned Ground Vehicle - UGV*), por medios electrónicos o físicos^{62,63,64}.

Todos estos medios humanos y técnicos permiten con mayor o menor éxito, en función de las contramedidas adoptadas por los constructores de túneles, descubrir donde se ubican o al menos, que se están haciendo. De ahí que el siguiente paso sea evaluar su entidad y adoptar medidas para su neutralización y eliminación por diferentes métodos tal cual se ha expuesto anteriormente, desde

57 MELILLOS, G., THEMISTOCLEOUS, K., AGAPIOU, A., & MICHAELIDES, S. (2020). Detecting Underground Military Structures Using Field Spectroscopy. En G. Dekoulis (Ed.), *Military Technology*. IntechOpen. doi:10.5772/intechopen.86690

58 FRANTZMAN, S. J. (2020). Israel's underground Sensory Concrete Barrier exposes tunnel for first time. Recuperado el 15 de dic. de 2023, de C4ISRnet: <https://www.c4isrnet.com/battlefield-tech/2020/10/30/israels-underground-sensory-concrete-barrier-exposes-tunnel-for-first-time/>

59 STAFF, T. (2018). Israel using 'passive seismic' technology to expose Hezbollah's attack tunnels. *The Times of Israel* (ed. online). Recuperado el 23 de dic. de 2023, de <https://www.timesofisrael.com/israel-using-passive-seismic-technology-to-expose-hezbollahs-attack-tunnels/>

60 HILL, J. (2023). DASA supports bunker and tunnel detection technology. Recuperado el 15 de dic. de 2023, de *Army Technology*: <https://www.army-technology.com/news/dasa-supports-bunker-and-tunnel-detection-technology/>

61 TOBIN, A. (2014). Radar barrier could detect Gaza tunnels, experts say. *The Times of Israel* (ed. online). Recuperado el 15 de dic. de 2023, de <https://www.timesofisrael.com/radar-barrier-could-detect-gaza-tunnels-experts-say/>

62 WILLIAMS, D. (2014). Israeli troops, with dogs and robots, track Gaza tunnels. Recuperado el 15 de dic. de 2023, de Reuters: <https://www.reuters.com/article/idUSKBN0FZ20Y/>

63 WILKENS, J. (2017). Las 'ratas de túnel' de la Patrulla Fronteriza: un grupo que acecha a los contrabandistas en un juego subterráneo de escondidas. *Los Angeles Times* (ed. online). Recuperado el 15 de dic. de 2023, de <https://www.latimes.com/espanol/eeuu/hoyla-lat-las-ratas-de-tunel-de-la-patrulla-fronteriza-un-grupo-que-acecha-a-los-contrabandistas-en-un-juego-s-20171127-story.html>

64 GUALLAR, A. (2023). De Vietnam a Gaza: la ratonera de los túneles de las guerras. *Diario La Razón* (ed. online). Recuperado el 15 de dic. de 2023, de https://www.larazon.es/cultura/historia/vietnam-gaza-ratonera-tuneles-guerras_202312106574fbba0ec7c80001ce4dfc.html

explosiones controladas hasta su inundación, pasando por el empleo de gases o la construcción de muros que penetran en el terreno.



War in Gaza 057 - Flickr - Al Jazeera English.jpg 24 January 2009, [War in Gaza 057Al Jazeera English](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:War_in_Gaza_057_-_Flickr_-_Al_Jazeera_English.jpg) [https://commons.wikimedia.org/wiki/File:War_in_Gaza_057 - Flickr - Al Jazeera English.jpg](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:War_in_Gaza_057_-_Flickr_-_Al_Jazeera_English.jpg)

Respecto a estos últimos, de acuerdo a las noticias de prensa y a la experiencia acumulada en la guerra de Vietnam, parece que son del todo ineficaces en función de la profundidad a la que se construyen los túneles en el primer caso o la ineficiencia del segundo, al disponer los túneles de sistemas de esclusas y eficientes sistemas de ventilación. Sin olvidar la logística necesaria para llevarla a cabo, las cantidades de gas necesarias para poder ser efectivos, y siempre considerando que las sustancias químicas utilizadas no se consideraban ilegales o prohibidas en aquel periodo, entre ellos el lacrimógeno CS (clorobenzilideno malononitrilo), o el gas acetileno. A lo que se sumaba su limitada persistencia y por tanto podían ser utilizados tras un corto periodo de abandono⁶⁵.

De los sistemas citados de neutralización y destrucción de los túneles parece que su inundación pudiera resultar la mejor opción aun cuando se desconoce la

65 NEIDLANDS, J. (1970). Vietnam: Progress of the Chemical War. Asian Survey, 10(3), 209-229.

entidad del mismo, optando por las explosiones controladas cuando se conocen sus dimensiones y tipo de infraestructura.

Respecto a la inundación, puede que las autoridades israelíes se hayan planteado ¿con qué inundar? Si con agua dulce o con agua salada. La primera opción, en función del desconocimiento de las dimensiones de los túneles no parece ser la más adecuada, ya que no se puede calcular qué volumen de agua se precisaría y cuál sería el esfuerzo necesario para utilizar agua dulce con esta finalidad en un entorno donde es un recurso crítico. Aunque no se puede olvidar que, toda la contestación mediática perdería su argumento principal en relación con las consecuencias medioambientales esgrimidas. Respecto a la segunda opción, la proximidad al mar seguro que es un factor determinante que prevalece sobre otros a la hora de decidirse por utilizarla para anegar los túneles.

Consecuencias de la inundación de los túneles de Gaza

Un aspecto que ha sido ampliamente resaltado por los medios de comunicación, en relación con el anegamiento de los túneles con agua de mar por parte de Israel, se relaciona con las posibles/potenciales consecuencias sociales y medioambientales en la zona. A este respecto, algunas de las áreas clave son:

- Salinización del suelo y del agua: La infiltración forzada de agua de mar en el terreno, como consecuencia del anegamiento de los túneles, puede aumentar la salinidad del suelo, lo cual puede afectar negativamente a su capacidad para soportar la vegetación y por extensión afectará a la agricultura y a la ganadería, ya que en este aspecto, la ganadería extensiva existente en la zona vería reducido su acceso a los escasos recursos naturales, de la vegetación existente, con lo que se verá incrementado el grado de inseguridad alimentaria, pero también en todo lo relacionado con la sensación de seguridad en una población cada vez más dependiente de la ayuda exterior^{66,67,68}.

66 ANTONELLINI, M., & MOLLEMA, P. N. (2010). Impact of groundwater salinity on vegetation species richness in the coastal pine forests and wetlands of Ravenna, Italy. *Ecological Engineering*, 36(9), 1201-1211.

67 aQuist. (22 de jun. de 2022). El problema de la intrusión salina en acuíferos costeros. Recuperado el 15 de dic. de 2023, de aQuist hidrogeológica: <https://www.aquist.cl/2022/06/28/el-problema-de-la-intrusion-salina/>

Esa infiltración puede provocar un agravamiento del fenómeno de intrusión salina ya existente hacia los acuíferos sobreexplotados de la zona, afectando a áreas más extensas de la capa freática, dificultando más si cabe el acceso al agua dulce.

- Daños a la infraestructuras: Este aspecto es quizá uno de los más difíciles de evaluar ya que la inundación de los túneles podría afectar a los sistemas de alcantarillado, contaminando más si cabe los recursos de agua dulce existente con residuos fecales; afectar a las vías de comunicación y a las edificaciones, ya que en función de la entidad y extensión de los túneles, el agua puede llegar a provocar el colapso de los mismos y tener consecuencias en las infraestructuras donde se ubican, sólo hay que recordar lo descrito en la introducción como medio de derribo de las murallas para imaginarse esas posibles consecuencias, con lo que al efecto inmediato de potenciales derribos de edificios, se añadiría la alteración más o menos permanente en los esfuerzos de reconstrucción de la zona, los cuales sin ninguna duda contribuirían a las negociaciones de paz en Oriente Medio^{69,70,71}.
- Impacto social: La entrada de agua salada en la capa freática como consecuencia de una infiltración forzada puede contaminar los acuíferos de agua dulce, haciéndola no apropiada para el consumo, con lo que se añade un factor desestabilizador crucial para la población con un impacto claro en la seguridad, ya que los precios del agua embotellada, en caso de ser accesibles han sufrido un incremento brutal⁷².

Este estado de inseguridad hídrica provocará movimientos de población hacia áreas con disponibilidad de agua dulce, más allá de los movimientos

68 BARKER, A., NEWTON, R., BOTTRELL, S., & TELLAM, J. (1998). Processes affecting groundwater chemistry in a zone of saline intrusion into an urban sandstone aquifer. *Applied Geochemistry*, 13(6), 735-749.

69 BAIN, R., CRONK, R., WRIGHT, J., YANG, H., SLAYMAKER, T., & BARTRAM, J. (2014). Fecal Contamination of Drinking-Water in Low- and Middle-Income Countries: A Systematic Review and Meta-Analysis. *PLOS Medicine*. doi:<https://doi.org/10.1371/journal.pmed.1001644>

70 EUROPEAN INVESTMENT BANK. (2019). Bringing water to Gaza. Recuperado el 15 de dic. de 2023, de https://www.eib.org/attachments/country/bringing_water_to_gaza_en.pdf

71 USAID Global Waters. (2022). West Bank and Gaza. Recuperado el 15 de dic. de 2023, de USAID Global Waters.org: <https://www.globalwaters.org/wherewework/middleeast/west-bank-and-gaza>

72 EUROPA PRESS. (27 de ene. de 2017). La población de Gaza depende del agua embotellada por la contaminación de los acuíferos. Recuperado el 15 de dic. de 2023, de <https://www.iagua.es/noticias/ep/17/01/27/poblacion-gaza-depende-agua-embotellada-contaminacion-acuiferos>

provocados por el conflicto, en caso de que tanto desde Egipto, como de Israel no se incrementen los suministros y se reconstruyan las infraestructuras hidráulico-sanitarias, así como se acometa, en caso de que se haga, proyectos de biorremediación mediante el bombeo de agua dulce tal cual se planteó en 2015 tras el anegamiento de los túneles de Rafah^{73,74,75}.

- Impacto en la salud humana y animal: Además de las consecuencias negativas del consumo de agua salobre en los seres vivos, no se puede dejar de citar que, como consecuencia potencial de que el agua esté contaminada microbiológicamente, bien sea por la destrucción de las infraestructuras sanitarias de aguas residuales tal cual se ha expuesto anteriormente, o porque la calidad microbiológica del agua bombeada sea muy deficiente la población pueda consumir agua no potable que incluso podría llegar a provocar epidemias de origen hídrico^{76,77}.

A modo de conclusión

Llegados a esto punto, nadie puede dudar que a estas alturas del conflicto es fundamental señalar que la situación en Gaza es muy compleja y está influenciada por factores políticos, religiosos, sociales y económicos, generando un estado de inseguridad en todos los ámbitos de la vida de los que viven en esta pequeña área del planeta, que aunque reducida, es foco de tensión constante derivado de los diferentes actores que intervienen. Además, la acción antrópica, como consecuencia de la sobreexplotación de los acuíferos y la construcción de túneles, han contribuido a los problemas medioambientales anteriormente

73 MESSERSCHMID, C. (2011). Water in Gaza: Problems and Prospects. Forced Migration and Refugee Unit - Birzeit University, Ibrahim Abu-Lughod Institute of International Studies . Recuperado el 15 de dic. de 2023, de https://water.fanack.com/wp-content/uploads/2015/12/Water_in_Gaza_Problems_and_prospects.pdf

74 SELBY, J., & HOFFMANN, C. (2012). Water Scarcity, Conflict, and Migration: A Comparative Analysis and Reappraisal. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 30(6), 997-1014. doi:<https://doi.org/10.1068/c11335j>

75 WORLD BANK GROUP. (2018). Securing Water for Development in West Bank and Gaza. Recuperado el 15 de dic. de 2023, de <https://documents1.worldbank.org/curated/en/736571530044615402/Securing-water-for-development-in-West-Bank-and-Gaza-sector-note.pdf>

76 ASHBOLT, N. (2015). Microbial Contamination of Drinking Water and Human Health from Community Water Systems. *Curr Envir Health Rpt*, 95-106. doi:<https://doi.org/10.1007/s40572-014-0037-5>

77 EFRON, S., FISCHBACH, J. R., BLUM, I., KARIMOV, R. I., & MOORE, M. (2019). The Public Health Impacts of Gaza's Water Crisis. *Rand Health Q.*, 8(3), 10.

señalados, planteándose un difícil dilema en cuanto al método de acabar con la guerra subterránea sin afectación del medio ambiente y la salud de las personas, máxime cuando se desconoce lo que hay almacenado en los túneles y que podría contribuir en mayor proporción a la contaminación de los acuíferos en caso de que los contaminantes llegaran hasta ellos.

Inundar la red de túneles con agua de mar plantea una serie de cuestiones jurídicas que deben ser dilucidadas por personal experto. No obstante, podría considerarse que la operación no sería incompatible, en principio, con las obligaciones de Israel, ya que los túneles podrían ser considerados como objetivos militares susceptibles de ser atacados. Llenarlos de agua no sería un ataque indiscriminado, no causaría daños superfluos ni sufrimientos innecesarios, ni implicaría la negación de cuartel. Teniendo en cuenta la importante ventaja militar que se puede esperar al dejar fuera de funcionamiento los túneles, es poco probable que el nivel de daños colaterales que se pueden anticipar como consecuencia inmediata del ataque sea excesivo. Sin embargo, los efectos colaterales pueden ser mucho más significativos, en particular si redujeran drásticamente la disponibilidad de agua potable para la población civil y provocaran altos niveles de lesiones y muertes.

En relación con lo anterior, es importante resaltar que las consecuencias específicas de la inundación de los túneles estarán en función de la magnitud de la inundación, la duración del evento y otras condiciones locales. Además, las medidas de mitigación y adaptación son esenciales para abordar estos problemas y reducir su impacto a largo plazo, ya que el agua, o mejor dicho el acceso al agua en el área es clave para promover un espacio de seguridad. Pudiéndose plantear, al menos desde un punto de vista teórico, y siempre teniendo en cuenta la calidad constructiva de los túneles (estanqueidad), que el agua salada podría ser bombeada al exterior para reducir los impactos negativos. A este respecto, habría que tener en cuenta que los túneles podrían ser utilizados de nuevo en un futuro.

Al respecto de la cobertura mediática hay que tener que la perspectiva política puede variar significativamente según la fuente de información, máxime cuando el conflicto palestino es uno de los más enconados que existen, donde los medios de comunicación y los gobiernos tienden a presentar eventos, como la inundación de los túneles, de manera que respalden sus propios intereses y narrativas para así crear un estado de opinión que influya en la percepción de la legitimidad de las acciones en el contexto nacional e internacional.

*Alberto Cique Moya**

Coronel Veterinario

Jefatura Conjunta de Sanidad

Académico de Número de la Real Academia de Ciencias Veterinarias de España



18/2024

16 de febrero de 2024

Carlos Javier Frías Sánchez *

Rusia, Ucrania y el campo de batalla «transparente»

Rusia, Ucrania y el campo de batalla «transparente»

Resumen:

La profusión de medios de inteligencia presentes en el campo de batalla ucraniano representa una novedad en las operaciones militares, que nos aproxima a la situación de un campo de batalla «transparente», en el sentido de que prácticamente todos los elementos presentes en el teatro de operaciones pueden ser detectados y localizados en un plazo de tiempo muy breve, y, gracias al empleo de vectores de fuegos de largo alcance, también pueden batirse. Esta condición de «transparencia» del campo de batalla tiene consecuencias doctrinales y estratégicas que explican muchas de las dinámicas que pueden observarse hoy en el campo de batalla ucraniano.

Palabras clave:

Rusia, Ucrania, UAV, ofensiva, fuegos, inteligencia, campo de batalla transparente.

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

Russia, Ukraine and the “transparent battlefield”

Abstract:

The profusion of intelligence assets on the Ukrainian battlefield represents a novelty in military operations, which brings us closer to the situation of a "transparent" battlefield, in the sense that practically all the elements present in the theatre of operations can be detected and located in a very short time and, thanks to the use of long-range fire vectors, can also be engaged. This "transparent" condition of the battlefield has doctrinal and strategic consequences, which explain many of the dynamics that can be observed today on the Ukrainian battlefield.

Keywords:

Russia, Ukraine, UAVs, offensive, fires, intelligence, transparent battlefield.

Introducción

La profusión de medios de inteligencia presentes en el campo de batalla ucraniano representa una novedad en las operaciones militares: nunca en la historia se había dispuesto de tantos medios de obtención de información en el campo de batalla. Con las limitaciones lógicas, es posible afirmar que en suelo ucraniano se combate en un campo de batalla «transparente»¹, en el sentido de que prácticamente todos los elementos presentes en el teatro de operaciones pueden ser detectados y localizados en un plazo de tiempo muy breve, y, gracias al empleo de vectores de fuegos de largo alcance, también pueden batirse. Esta condición de «transparencia» del campo de batalla tiene consecuencias doctrinales y estratégicas, y la forma de abordar el combate por parte de los contendientes en estas condiciones explica muchas de las dinámicas que pueden observarse en el campo de batalla ucraniano.

La información en el campo de batalla

Con la guerra de Ucrania, nuestras pantallas se han llenado de vídeos en los que aparecen todo tipo de medios militares siendo observados mientras operan, bien desde UAV, bien desde satélites, o siendo grabados con teléfonos móviles. En muchos casos, los medios militares grabados se encuentran a decenas o centenares de kilómetros del frente. En otros vídeos se puede ver en directo cómo estos medios son destruidos, mediante misiles, bombas, artillería, UAV armados. Incluso soldados individuales son atacados por UAV comerciales, transformados artesanalmente...

No hace mucho tiempo, los medios de obtención de información del campo de batalla eran escasos y costosos. En muchos casos, solo los Estados más avanzados tenían acceso a los más sofisticados, como los satélites de observación o los aviones de reconocimiento fotográfico, generalmente escasos. Los satélites de observación pasaban sobre cada lugar de la Tierra a intervalos fijos, obtenían imágenes y las transmitían a las estaciones de control en la superficie, donde debían ser interpretadas. De la misma forma, las aeronaves de reconocimiento sobrevolaban los lugares designados y obtenían miles de fotos (con un dispositivo llamado «fotoametralladora»),

¹ FRIAS SÁNCHEZ, Carlos Javier. «¿Un campo de batalla “transparente”?», *Revista Ejército*, n.º 987. Noviembre-diciembre de 2023, pp. 46-53.

que eran reveladas (cuando se empleaban cámaras analógicas) o descargadas cuando el aparato tomaba tierra. En ambos casos era necesario un largo proceso de fotointerpretación para determinar qué información había en estas imágenes y para obtener las coordenadas de lo que se había detectado.

En las proximidades de la línea del frente desplegaban equipos de observadores avanzados de artillería (OAV). Estos equipos eran muy escasos y se componían de personal especializado, capaz de obtener las coordenadas de posibles objetivos, empleando costosos instrumentos (telémetros láser, cámaras térmicas, teodolitos, etc.), y dotados de medios de transmisiones militares que los conectaban con los elementos encargados de batir esos objetivos. Ocasionalmente, se desplegaban tras el frente enemigo equipos de operaciones especiales con la misión de obtener información sobre algunos objetivos específicos de gran valor...

La característica común de todos estos medios era su escasez: había muy pocos satélites de observación (por lo que la visión del campo de batalla no era constante), muy pocos aviones de reconocimiento y muy escasos OAV. Como consecuencia, los jefes militares determinaban de antemano qué zonas del campo de batalla tenían prioridad y dedicaban sus medios a obtener información de ellas. Como consecuencia, lo que ocurría en la mayoría del campo de batalla era desconocido para el adversario. Esto daba amplias posibilidades de obtener la sorpresa, tanto a distancias cortas («sorpresa táctica») como a niveles superiores («sorpresa estratégica»). De hecho, la mayoría de los ejércitos consideran, todavía hoy, la sorpresa como uno de los principios a asegurar para alcanzar la victoria.

Sin embargo, la revolución tecnológica ha hecho cambiar esta situación. Los avances técnicos han abaratado enormemente medios que, hace muy poco tiempo, eran extraordinariamente caros. Es el caso de los UAV (aeronaves no pilotadas), de determinados sensores (como las cámaras térmicas) y de todas las tecnologías de transmisión de datos (que permiten enviar imágenes remotamente de forma instantánea). De la misma forma la omnipresencia de los sistemas de navegación por satélite (GPS, Glonass, Baidou, Galileo...) hace que la determinación de las coordenadas de un objeto ya no sea una labor de especialistas, sino que sea prácticamente instantánea y automática. De la misma forma, las conexiones a internet hasta hace bien poco estaban limitadas a instalaciones fijas, o a los teléfonos inteligentes

conectados a la red de telefonía móvil, basada también en instalaciones fijas. Sin embargo, ya existen alternativas de conexión vía satélite, como las que ofrece Starlink.

Además de ello, la aparición de gran número de utilidades civiles de los satélites de observación ha convertido a esta industria en un mercado atractivo, en el que multitud de operadores públicos y privados mantienen satélites de observación, con diversas tecnologías y capacidades, accesibles de forma gratuita o a precios razonables. En consecuencia, casi todo el planeta está bajo observación constante, y los datos obtenidos por estos satélites son fáciles de conseguir.

A estos avances en tecnologías existentes, se une la aparición de otras nuevas. Es el caso de la telefonía móvil ligada al acceso a internet. Los modernos teléfonos inteligentes, que incorporan cámaras de diversos tipos y aplicaciones de geolocalización, permiten transmitir imágenes geolocalizadas vía internet, de forma instantánea y a cualquier lugar del mundo, sin precisar ninguna instalación fija. Como consecuencia, toda persona dotada de un teléfono móvil y de una conexión a internet es capaz de realizar las labores que antes estaban reservadas a los OAV.

El efecto combinado de todos estos desarrollos es que hemos pasado de un campo de batalla en el que los elementos de obtención de información eran muy limitados a otro caracterizado por la abundancia de estos medios. Ya no es necesario priorizar cuidadosamente las zonas del campo de batalla de las que era necesario obtener información, sino que, actualmente, la práctica totalidad del teatro de operaciones está bajo constante observación por uno o más de estos elementos. De hecho, el problema ahora no es la escasez de información, sino la forma de gestionar su abundancia. Pero, nuevamente, la tecnología ofrece soluciones, en forma de algoritmos de inteligencia artificial.

El resultado es un campo de batalla en el que (casi) todo lo que se encuentre presente, será detectado y localizado en breve tiempo.

La preponderancia de los fuegos

Decíamos en la introducción que el campo de batalla «transparente» se caracterizaba porque todo lo que se desplegase en él sería rápidamente localizado. Como hemos visto,

medios hay para ello. La segunda premisa es que todos los elementos localizados en ese campo de batalla podrían ser batidos.

Volviendo al razonamiento anterior, en el campo de batalla al que estábamos acostumbrados, los vectores de fuegos eran relativamente escasos, especialmente los de más largo alcance. Estos se reducían a los morteros y la artillería en el corto alcance, nuevamente en la artillería y en los cohetes en el alcance medio y en las aeronaves y los misiles en todos los alcances, si bien su complejidad y elevado coste hacía que, en general, se reservasen para los fuegos en profundidad.

Los morteros, la artillería o los cohetes tenían una precisión limitada, que, además iba disminuyendo conforme aumentaba la distancia de tiro. Como consecuencia, se compensaba la falta de precisión con la saturación de proyectiles: habitualmente, era necesario emplear muchas armas sobre cada objetivo, o bien disparar repetidas veces sobre él para asegurar su destrucción. Esto implicaba que era necesario disponer de muchas armas (los fuegos sobre cada objetivo individual se hacían por baterías —4 a 6 piezas—, por grupo —12 a 24 piezas— o incluso con concentraciones mayores) o bien mantenerse en acción sobre el mismo objetivo durante un cierto tiempo. Por ello, el número de objetivos que se podían batir era limitado y, si se optaba por hacer fuego durante un periodo de tiempo largo, las posibilidades de ser detectados y batidos eran altas.

Por su parte, las aeronaves eran escasas, caras y precisaban del concurso de un personal igualmente escaso y difícil de reemplazar: los pilotos. En consecuencia, su empleo tendía a ser muy restrictivo, reservándose para objetivos de alto valor. En cuanto a los misiles, existían algunos muy precisos (los misiles de crucero) pero de precio muy elevado, o bien se podían emplear misiles balísticos, muy poco precisos (el misil balístico Scud empleado en la guerra del Golfo de 1991 tiene un error probable circular [EPC] de 960 m: es decir, solo la mitad de los misiles lanzados sobre un objetivo impactarían en un círculo de 960 m alrededor de él). Este elevado coste y su baja precisión limitaban su empleo a objetivos de gran tamaño (ciudades, como ocurrió en la guerra Irán-Irak de los 80 o en la guerra del Golfo de 1991), pero su utilidad para destruir objetivos puntuales era prácticamente nula.

Esta escasez de vectores de fuegos obligaba nuevamente a priorizar: el proceso de *targeting* implica confeccionar una lista priorizada de objetivos a batir, en la que muchos de ellos se quedan fuera. Esta labor de priorización es lenta y requiere el concurso de personal especializado.

Sin embargo, el impacto de la tecnología también se ha hecho sentir en el campo de los fuegos. Existen multitud de maneras de mejorar la precisión de la artillería o de los morteros, con el empleo de municiones de guía terminal (como el conocido Excalibur, el ruso Krasnopol o las espoletas RGK), lo que posibilita destruir un objetivo con muy pocos proyectiles. Esto permite empeñarse hoy sobre más objetivos simultáneamente. Estas mismas tecnologías se aplican a los cohetes, convirtiéndolos de hecho en misiles de gran precisión (caso de los HIMARS o los PULS). Estas soluciones de guiado se extienden también a los misiles balísticos, reduciendo su EPC a unos pocos metros (5 m en el caso del misil Lora israelí, empleado con éxito por los azeríes para destruir un puente en el conflicto de Nagorno-Karabaj de 2020, algo impensable pocos años atrás).

De la misma manera, la aparición de UAV armados o «suicidas» (las municiones merodeadoras o *loitering munitions*), su relativamente bajo coste y el escaso riesgo para el personal que los opera hacen que se empleen con profusión como vectores de fuegos en todas las distancias del campo de batalla. Los más complejos, se emplean para fuegos profundos, pero también se usan UAV comerciales modificados a distancias típicas del empleo de la artillería de campaña y los morteros.

Es decir, la segunda de las premisas empieza también a materializarse: cada vez se dispone de más vectores de fuegos, en toda la profundidad del campo de batalla.

Además de todo ello, la informática y la inteligencia artificial proporcionan hoy los medios para acelerar enormemente el tedioso proceso de *targeting* manual, de forma que el tiempo que transcurre entre la detección de un objetivo y el momento en que es batido (descontando el tiempo de vuelo del proyectil), cada vez es más corto. Fuentes ucranianas informan de que, actualmente, ese tiempo es de pocos minutos para la artillería y de alrededor de treinta segundos en el caso de la contrabatería. Por otra parte, las armas «hiper veloces» reducen también el tiempo de vuelo de los proyectiles y los hacen más difíciles de destruir.

El campo de batalla de Ucrania

La aparición de este campo de batalla «transparente» tiene múltiples efectos. El más destacado es la pérdida de la sorpresa: no es posible ocultar al enemigo los lugares en los que se pretende operar en ofensiva, ni tampoco la articulación de la defensa. Aún más, cualquier concentración de fuerzas de cierta entidad —condición indispensable para la ofensiva— es rápidamente descubierta y batida por el fuego mucho antes de llegar a ocupar las posiciones de partida para su avance. El resultado es la parálisis de la maniobra. Además, cuando la maniobra se paraliza, los ejércitos se fortifican en el frente alcanzado. Los trabajos de fortificación son siempre perfectibles, por lo que, cuanto mayor sea el plazo de inmovilización, las fortificaciones son más y más sólidas. Así, un posible atacante se enfrenta a un defensor que conoce perfectamente por dónde y cuándo se va a producir el ataque (efecto de la pérdida de la sorpresa), y que dispone de vectores de fuego para batir continuamente a los medios atacantes desde mucho antes de que lleguen al sector de ataque, medios que, además, deben superar unas defensas mejoradas continuamente durante meses, bajo permanente fuego enemigo...

En estas condiciones, el fracaso de la publicitada ofensiva ucraniana de 2023 era previsible, igual que lo es el de los actuales avances rusos en Avdiivka. Y, si la situación no cambia, las próximas operaciones ofensivas de ambos bandos correrán una suerte similar. Por ello, tampoco es sorprendente que las hostilidades se caractericen por el estancamiento de los frentes y por el intercambio de fuegos en profundidad (que, como hemos explicado, son muy abundantes hoy).

En la guerra hay pocas cosas nuevas. Esta situación tiene muchos paralelismos con la del frente occidental de la Primera Guerra Mundial. Allí había también un campo de batalla «transparente», si bien se limitaba a unos pocos kilómetros a cada lado de la «tierra de nadie» que separaba las posiciones de ambos bandos. En esa situación, la sorpresa estratégica era todavía posible (era posible concentrar tropas fuera del alcance de los medios de observación enemigos), pero la potencia de los fuegos y la densidad de las fortificaciones hacía que la sorpresa local fuera imposible. Y, dado el largo tiempo necesario para superar las fortificaciones, el defensor siempre podía reaccionar a tiempo, reforzando el sector atacado. Las tácticas defensivas alemanas evolucionaron hacia la defensa en contrapendiente, buscando ocultar las posiciones y a las tropas defensoras

a la observación del sistema de fuegos aliado, con notable éxito. Es decir, intentaban anular en lo posible la «transparencia» del campo de batalla.

El punto clave es precisamente este: la «transparencia» del campo de batalla no es una condición natural inevitable. Al revés, es un efecto artificial del despliegue y la operación de una multitud de sensores, que alimentan un sistema de mando y control que asigna objetivos a abundantes vectores de fuegos. ¿Qué ocurre cuando un bando sí tiene un campo de batalla «transparente» y el oponente no? Basta con observar los combates entre armenios y azeríes en el conflicto de Nagorno-Karabaj de 2020. Los azeríes desplegaron un modesto sistema de observación del campo de batalla, basado en el empleo de UAV de reconocimiento y un sistema de fuegos construido sobre artillería convencional, UAV armados y «suicidas» y misiles balísticos guiados, mientras que los armenios seguían con el sistema tradicional de OAV y reconocimientos aéreos mediante aeronaves... El resultado es conocido.

En el caso del conflicto de Ucrania, mi opinión es que ninguno de los dos bandos es plenamente consciente de que la inmovilización de los frentes se produce por el efecto de la «transparencia» del campo de batalla. Ambos bandos están intentando mejorar su capacidad de combate interarmas (muy pobre en los inicios del conflicto), que es donde creen que está la raíz del problema. Pero, aunque sean capaces de alcanzar un nivel adecuado de cooperación entre todas las Armas que componen sus ejércitos, sus posibilidades de romper el estancamiento son reducidas, por las razones explicadas: sin sorpresa ni posibilidad de concentrar fuerzas, una ofensiva con éxito es muy improbable, por más que las tropas empleadas operen eficazmente y con una perfecta sincronización.

Para romper este estancamiento, es necesario anular la «transparencia» del campo de batalla para el enemigo. Esto implica anular bien su sistema de observación del campo de batalla (la que materializa la primera premisa: «Todo lo que se despliegue en el campo de batalla puede detectarse»), bien su sistema de fuegos (que implementa la segunda de las premisas: «Todo lo que es detectado, puede batirse»), o, idealmente, ambos. El tercer elemento clave es el sistema de mando y control que une a los dos anteriores.

En la práctica, tanto los medios de observación, como los vectores de fuegos, como el sistema de mando y control, operan dentro de ese campo de batalla «transparente», es

decir, que son detectados y pueden batirse. Sin embargo, ambos bandos dedican un importante esfuerzo a protegerlos.

En el caso de los medios de observación, unos están protegidos por su propia abundancia: es el caso de los UAV. Ucrania pierde unos 10.000 de estos ingenios cada mes, pero su bajo coste y su disponibilidad en el mercado los hace fácilmente reemplazables. No obstante, los UAV (especialmente, los de origen comercial) son muy vulnerables a la acción de los sistemas de guerra electrónica. En consecuencia, en determinadas zonas, ambos bandos despliegan estos sistemas para negar la observación enemiga... a costa de renunciar al uso de sus propios UAV comerciales.

Otro elemento caracterizado por su abundancia lo constituyen los teléfonos móviles, aunque para emplearlos es preciso asegurar su conexión a internet, bien a través de la red de telefonía móvil (lo que es posible dentro del territorio que controla cada bando) o a través de Starlink (para los ucranianos). Sin embargo, los móviles son muy indiscretos y revelan constantemente su posición, por lo que su uso está normalmente restringido a los civiles en zonas alejadas del frente, o en zonas del frente donde el enemigo no disponga de la capacidad de captar señales de móvil.

Otros medios de observación son «ajenos» al teatro de operaciones. Es el caso de los satélites militares o comerciales. Existen medios para destruir los satélites «enemigos» (caso de los misiles antisatélite, de los que Rusia dispone). Sin embargo, su destrucción genera una gran cantidad de «basura espacial» muy peligrosa, pero, además, Ucrania recibe información de satélites norteamericanos, lo que implica que un ataque a uno de estos satélites suponga un acto de guerra de Rusia contra Estados Unidos. Por su parte, Ucrania carece de armas antisatélite. Rusia dispone también de medios para «cegar» los satélites de observación mediante láser. Su uso evitaría la «basura espacial» (el satélite sigue en su órbita, pero está inoperativo), y siempre hay posibilidades de negar cualquier implicación y atribuir el mal funcionamiento del satélite a una avería interna (que nadie va a ir a comprobar). No obstante, este tipo de láseres son detectables, por lo que, muy probablemente, Estados Unidos sería consciente de ese ataque, que, nuevamente, constituiría un acto de guerra.

En consecuencia, los medios de observación son bastante robustos y su neutralización no es sencilla.

El segundo de los elementos del sistema serían los vectores de fuegos. La forma de proteger estos elementos es variada: por un lado, mediante potentes defensas antiaéreas, que derriben las armas enemigas. De hecho, diariamente se reciben noticias de derribos de UAV o de misiles por parte de las defensas rusas y ucranianas. Estas defensas aéreas se construyen sobre una serie de sistemas de largo alcance (los S-300 y S-400 de Rusia, y los S-300, Patriot, y SAMP-T de Ucrania), complementados por una variedad de otros sistemas de menor alcance y capacidades.

Otra defensa es la movilidad: los vectores de fuegos de ambos bandos están en constante movimiento y permanecen estáticos durante periodos muy breves y, cuando lo hacen, son inmediatamente mimetizados, empleando redes de camuflaje y otros medios. Para conseguir esa reducida permanencia en sus asentamientos, emplean profusamente municiones guiadas, que les permitan hacer fuegos eficaces en poco tiempo. Y, de la misma manera, emplean equipos de guerra electrónica que perturban los sistemas de guía de las municiones de precisión enemigas, reduciendo su eficacia. Complementariamente, ambos bandos han desarrollado multitud de señuelos que imitan a medios reales, para obligar al enemigo a emplear costosas armas guiadas en destruir estos señuelos de bajo coste.

En cuanto al sistema de mando y control, ambos bandos emplean cada vez más medios civiles, que corren sobre todo a través de internet. De hecho, la web se ha mostrado como un elemento extraordinariamente resistente a los ataques físicos o cibernéticos.

Como consecuencia de lo expuesto, tenemos que los medios de observación son difíciles de neutralizar completamente, pues muchos son ajenos al teatro o muy baratos y abundantes, mientras que el sistema de mando y control, por estructura reticular de la web también resulta bastante sólido.

Los vectores de fuego son muchos menos y más difíciles de reemplazar. Tradicionalmente, estos vectores han sido muy vulnerables a los fuegos de aviación. Sin embargo, la densidad y eficacia de las defensas antiaéreas ha reducido enormemente la eficacia de las fuerzas aéreas en el teatro ucraniano. La aviación suele operar contra estos vectores empleando la técnica *stand-off*, es decir lanzando armas desde fuera del alcance de la artillería antiaérea. Sin embargo, el despliegue de sistemas de armas de muy largo alcance, como los citados S-300, S-400, Patriot, SAMP-T, hace muy difícil el

empleo de esta técnica, excepto contra objetivos de gran tamaño y relativamente estáticos, pues la precisión de muchas de estas armas disminuye con la distancia, y el largo tiempo de vuelo hace vulnerables a las armas lanzadas contra las defensas antiaéreas. Sin embargo, la destrucción o neutralización de estos sistemas antiaéreos de largo alcance implicaría que el resto de la defensa antiaérea, de mucho menor alcance, sí estaría expuesta al ataque de la aviación desde cotas superiores a su alcance (empleo habitual de la fuerza aérea ya en la guerra de Golfo de 1991 y sobre Serbia en 1999). Es decir, la destrucción de los sistemas antiaéreos de largo alcance permitiría anular la defensa antiaérea y degradar posteriormente el conjunto de los vectores de fuegos enemigos. Es decir, el campo de batalla sería todavía (más o menos) «transparente», pero las ventajas que se obtendrían de esa condición serían limitadas. Y disponiendo de superioridad aérea, se podría ir degradando la eficacia del conjunto del dispositivo adversario.

En el teatro ucraniano, esto no está ocurriendo. Rusia está empleando sus avanzados misiles hipersónicos Kinzhal contra la red eléctrica o contra la población ucraniana, y no contra los sistemas antiaéreos ucranianos. Algo similar ocurre en el caso de Ucrania, que, en cualquier caso, carece de una fuerza aérea capaz de alcanzar la superioridad aérea, incluso neutralizando a la defensa antiaérea rusa.

Conclusiones

El campo de batalla actual favorece al defensor, al impedir la sorpresa. Desde el punto de vista estratégico, esto es un importante inconveniente para aquellos líderes políticos que piensan que la guerra es una herramienta útil en política exterior, lo que favorece la estabilidad.

En el caso concreto de la guerra en Ucrania, esta situación aboca al conflicto a una parálisis en la línea del frente actual, con pocas posibilidades de modificarla. El conflicto en estas condiciones será indeciso, sangriento y costoso y se caracterizará por el intercambio de fuegos de largo alcance y por ofensivas costosas e improductivas. No obstante, esta situación beneficia al bando mejor dotado de población y de capacidad de producción de armamento. Sin la vital ayuda occidental a Ucrania, este es el caso de Rusia.

Si uno de los dos bandos llegase a comprender la verdadera naturaleza del conflicto, podría emplear sus medios para anular el sistema de fuegos enemigo (destruyendo previamente la defensa antiaérea que lo protege) y podría alcanzar la superioridad en el campo de batalla, pudiendo forzar un resultado decisivo.

Mientras Ucrania no disponga de una fuerza aérea capaz de alcanzar y explotar la superioridad en este campo, solo Rusia está en condiciones de neutralizar al sistema de fuegos ucraniano y obtener resultados concluyentes. El suministro de aviones F-16 a Ucrania, si se equipan con el armamento adecuado, podría cambiar esta situación, siempre y cuando Ucrania los emplease de la forma correcta.

*Carlos Javier Frías Sánchez**

General de Brigada del ET
Director de la Escuela de Guerra y Liderazgo del ET

19/2024

19 de febrero de 2024

Jesús Díez Alcalde *

El conflicto de Sudán: caos, devastación y «la mayor crisis de desplazados del mundo»

El conflicto de Sudán: caos, devastación y «la mayor crisis de desplazados del mundo»

Resumen:

Desde hace diez meses, Sudán sufre un dramático conflicto entre el Ejército de Sudán y las paramilitares Fuerzas de Apoyo Rápido (RFS). Como trasfondo, está la rivalidad abierta entre los generales Al Burhan y Hemedti —líderes de ambas facciones en lucha, respectivamente— sobre el reparto del poder y la configuración del estado sudanés, y más en concreto, de sus fuerzas de seguridad. Y como principal víctima, la población de Sudán que, en medio del caos y la devastación, ha abandonado masivamente sus hogares para huir de la sinrazón violenta de los dos contendientes. Hasta el momento, todas las iniciativas de paz han resultado fallidas, y solo la firme determinación de toda la comunidad internacional —sin fisuras y dejando a un lado los intereses espurios— hará que depongan las armas y acepten la negociación como única vía para poner fin a este largo conflicto.

Palabras clave

Sudán, Ejército de Sudán, Fuerzas de Apoyo Rápido, Al Burhan, Hemedti, conflicto, población, desplazados, negociaciones de paz, comunidad internacional, Naciones Unidas, Unión Africana y Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo.

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

Sudan's conflict: chaos, devastation and “the world's largest displacement crisis”.

Abstract:

For ten months, Sudan has been suffering a dramatic conflict between the Sudanese army and Rapid Support Forces (RSF) paramilitary group. In the background, there is the open rivalry between Generals Al Burhan and Hemedti -leaders of the two warring factions, respectively- over the sharing of power and the configuration of the Sudanese state, and more specifically, of its security forces. And as the main victim, the population of Sudan who, in the midst of chaos and devastation, have left their homes in masse to flee the violent senselessness of the two contenders. So far, all peace initiatives have failed, and only the firm determination of the entire international community -without fissures and leaving aside spurious interests- will make them lay down their arms and accept negotiation as the only way to put an end to this long conflict.

Keywords:

Sudan, Sudanese Army, Rapid Support Forces, Al Burhan, Hemedti, conflict, population, displaced persons, peace negotiations, international community, United Nations, African Union and Intergovernmental Authority on Development.

Y, de nuevo, la violencia estalla en Sudán

Desde hace diez meses, Sudán sufre un dramático conflicto entre el Ejército de Sudán —liderado por el general Al Burhan, presidente del Consejo de Transición— y las paramilitares Fuerzas de Apoyo Rápido (RSF, por sus siglas en inglés) de Mohamed Hamdan Dagalo, alias Hemedti, también vicepresidente del gobierno militar de Sudán. El 15 de abril de 2023, las divergencias sobre la integración de las RFS —ahora declaradas como grupo terrorista por el gobierno de Sudán¹— dentro del ejército nacional estallaron en graves enfrentamientos en la capital Jartum. Pronto, la guerra se extendió por gran parte del país, especialmente en la región occidental de Darfur; y, como consecuencia directa, descarriló definitivamente un proceso de transición política que había comenzado tras una revolución social pacífica —organizada por distintas asociaciones profesionales—, y que culminó con la deposición del ex dictador Omar Al Bashir, gobernante —con distintos cargos políticos— del país desde su golpe de Estado en 1989.

Este nuevo conflicto es un ejemplo más de la violencia imperante en Sudán desde que el Reino Unido le concediese la anhelada independencia, el 1 de enero de 1956. Sudán es el tercer país más grande África (1, 8 millones de km²) y con una población estimada superior a los 45 millones de habitantes; y su historia es una sucesión de gobiernos militares y golpes de Estado (hasta 16, entre exitosos y fallidos), envuelta en un contexto bélico que se ha extendido hasta los lugares más recónditos del país, siempre alentado desde Jartum. De hecho, el mismo día de la independencia nacional estalló una guerra larvada durante décadas contra los grupos rebeldes secesionistas de la región meridional que, tras cinco décadas y dos millones de muertos, concluyó con la fundación de Sudán del Sur en 2011. A principio del siglo XXI, bajo la férrea dictadura del general Al Bashir, en Sudán se libraba una guerra total: al conflicto en el sur se unían las revueltas violentas en Port Sudan y Kordofán. Mientras, la región de Darfur era devastada por un genocidio ordenado y liderado por el propio Al Bashir, como sentenció la Corte Penal

¹ Sudán declara a las paramilitares RSF como una "organización terrorista". Europa Press, 2 de febrero de 2024. Disponible en <https://www.europapress.es/internacional/noticia-sudan-declara-paramilitares-rsf-organizacion-terrorista-20240202131719.html>. Todos los enlaces se encuentran activos a fecha de cierre del presente documento, 14 de febrero de 2024.

Internacional en sus órdenes de detención de 2009 y 2010², aunque todavía no se le ha podido juzgar por la permanente negativa de los sucesivos gobiernos de transición de Sudán a entregarlo en La Haya.

Por entonces, nada parecía presagiar el final del régimen sudanés que, además, pretendió su legitimación a través de unas elecciones fraudulentas en 2010. Sin embargo, y contra todo pronóstico, una revolución pacífica de la sociedad en 2019—bien organizada por distintas asociaciones profesionales, y conocida como la “revuelta del pan”— consiguió doblegar al férreo aparato de seguridad sudanés, que decretó el ingreso en prisión del dictador. Se abrió entonces un periodo de relativa esperanza y expectación dentro y fuera del país, en el que un gobierno cívico-militar —consensuado por las partes— asumió la responsabilidad de transitar con el pueblo sudanés hacia la democracia. Sin embargo, la siempre incómoda alianza entre el ejército y los grupos civiles se cortó de raíz en octubre de 2021, tras una doble asonada militar dirigida por los dos generales más poderosos de Sudán, que ahora han desgarrado cualquier atisbo de gobierno democrático.

Por un lado, Al Burhan, que ya lideraba el Consejo Soberano durante la transición cívico-militar; y, por otro, Hemedti, el temido paramilitar que planeó y dirigió la masacre de Darfur en 2003 al frente de los milicianos árabes *janjaweed*³ y uno de los hombres más ricos del país. En los últimos años, y debido a una sucesión de fracasos políticos en Sudán, las RSF pasaron de ser una milicia a una fuerza paramilitar, que el parlamento reconoció en 2015 y se incorporaron así al aparato coercitivo oficial del régimen del dictador Al Bashir. Tras el golpe de Estado de 2021, ya instituidos como principales autoridades de Sudán por el poder de las armas, ambos se comprometieron a mantener el proceso de transición hasta celebrar elecciones en abril de 2023, que fueron sistemáticamente aplazadas. También acordaron unificar sus fuerzas —el ejército de Sudán y las RFS— en una sola institución nacional.

² Corte Penal Internacional. Situación en Darfur (Sudán) en el caso del fiscal contra Omar Hassan Ahmad al Bashir. Segunda orden de detención. La Haya, 12 de julio de 2010. Disponible en https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/CourtRecords/CR2010_05452.PDF.

³ FERGURSON, Kate. *The RSF are out to finish the genocide in Darfur they began as the Janjaweed. We cannot stand by.* *The Guardian*, 24/07/23. Disponible en <https://www.theguardian.com/global-development/2023/jul/24/rsf-janjaweed-hemedti-out-to-finish-darfur-sudan-genocide-uk-cannot-stand-by>.

Poco después, la compleja e incumplida integración de las RSF en el ejército nacional se convirtió en la principal excusa de confrontación. Unas fuerzas paramilitares que cada vez cobraban más fuerza como actor político, gracias a su nuevo estatus y legitimidad dentro de Jartum, e incluso atrajo — debido a los beneficios financieros que ofrecía— a muchos militares del Ejército regular, lo que también explica la actual superioridad militar de las RSF en el campo de batalla⁴. Y más peligroso aún, el estallido de la violencia en abril evidenció que ninguna de las partes estaba dispuesta a permitir la democratización de Sudán sin preservar el poder y el control de los recursos que les proporcionaba un sistema tirano y corrupto, dirigido por dos militares antagónicos y financiado por la ingente riqueza —principalmente minas de oro y, hasta la independencia de Sudán del Sur, pozos de petróleo— del país.

Un conflicto fratricida por el poder

Como trasfondo de este conflicto, está la rivalidad abierta entre Al Burhan y Hemedti sobre el reparto del poder y la configuración del estado sudanés, y más en concreto, de sus fuerzas de seguridad. «No es la guerra del pueblo sudanés, sino una lucha entre algunos generales por la riqueza y el poder», sentencia Abdelaziz Sakin⁵, el popular escritor sudanés, exiliado en Austria desde 2012 y cuya obra está proscrita en Sudán. Los dos máximos mandatarios del país desde 2021, por el poder de las armas, están devastando el país; pero —con toda seguridad, y como ya ha ocurrido en otros escenarios (Sudán del Sur)— la única solución factible es que ambos sigan al frente de Sudán para gobernar a una población que ha sido la principal víctima de su implacable enemistad: dramática paradoja.

En esta lucha intestina por el poder, también ha jugado un papel importante el progresivo reconocimiento internacional de Hemedti, que ha transitado de ser considerado culpable del genocidio de Darfur (2003-2008) para convertirse en un estadista político que se reunía con mandatarios internacionales en Jartum. Además, en las últimas semanas, ha

⁴ ELHAG, Areej. *RSF's Battle Successes in Sudan: The Consequences of Legitimizing Hemedti*. Fikra Forum, Washington Institute, 10/01/24. Disponible en <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/rsfs-battle-successes-sudan-consequences-legitimizing-hemedti>.

⁵ DEGE, Stefan. Sudán: "Esta guerra no es nuestra guerra". DW, 07/05/23. Disponible en <https://www.dw.com/es/sud%C3%A1n-esta-guerra-no-es-nuestra-guerra/a-65542039>. Fecha de consulta: 14/02/24.

viajado por África (Uganda, Etiopía, Yibuti, Ruanda Kenia o Sudáfrica)⁶, donde fue recibido por los presidentes nacionales como el líder sudanés que busca la paz y el fin de la guerra, en tanto sus fuerzas siguen atacando a civiles, saqueando pueblos en las zonas que controla; o promete cooperación al secretario general de Naciones Unidas⁷ para afrontar la grave crisis humanitaria que sufre el país, cuando él es parte responsable del conflicto. En suma, un inusual y controvertido reconocimiento internacional al jefe de una milicia de paramilitares que está masacrando a población indefensa, que también ha soliviantado a los militares sudaneses⁸.



Figura 1. Los líderes del conflicto⁹

Entretanto, y más allá del foco político y bélico, Hemedti sigue ejerciendo un control férreo sobre las minas en Darfur¹⁰, lo que le ha convertido en el mayor y más oscuro comerciante de oro del país, en constatada connivencia con el grupo ruso Wagner¹¹ y

⁶ Hemedti Makes Diplomatic Tour of East Africa While RSF Fighters Gain Ground. ADF, 20/01/24. Disponible en <https://adf-magazine.com/2024/01/hemedti-makes-diplomatic-tour-of-east-africa-while-rsf-fighters-gain-ground/>.

⁷ El líder de las RSF promete a Guterres cooperar con el nuevo enviado de la ONU en Sudán. Infobae, 12/01/24. Disponible en <https://www.infobae.com/americas/agencias/2024/01/12/el-lider-de-las-rsf-promete-a-guterres-cooperar-con-el-nuevo-enviado-de-la-onu-en-sudan/>.

⁸ Los militares sudaneses reprochan al enviado de la ONU la reciente conversación entre Guterres y 'Hemedti'. Europa Press, 14/01/24. Disponible en <https://www.europapress.es/internacional/noticia-militares-sudaneses-reprochan-enviado-onu-reciente-conversacion-guterres-hemedti-20240114153246.html>.

⁹ Díez, Jesús. Sudán: jaque al proceso democrático. Revista Española de Defensa, núm. 406, junio 2023. Disponible en <https://www.dsn.gob.es/sites/dsn/files/RED406%20SUD%C3%81N%20JDA.pdf>

¹⁰ RSF's Battle Successes in Sudan. Op.cit.

¹¹ HOWELL, J. et al. Wagner in Sudan: What have Russian mercenaries been up to? BBC, 24/04/23. Disponible en <https://www.bbc.com/news/world-africa-65328165>.

siempre en beneficio del Kremlin¹². Tampoco el general Al Burhan se libra de las imputaciones de corrupción¹³, pues se le ha acusado de proteger la red de empresas que son propiedad de generales de alto rango, y también de impedir —por presiones desde el propio Ejército— la necesaria reforma democrática del poderoso y cuestionado sector de la seguridad de Sudán.

Con todo, y tras diez meses de guerra abierta en distintas regiones de Sudán, especialmente en Darfur; los enfrentamientos se mantienen en una fase de desgaste, pues ninguna de las facciones armadas —ambas acusadas de crímenes de guerra por grupos de derechos humanos— han conseguido imponer su voluntad y lograr la victoria, a pesar de ser muy disímiles en sus capacidades y tácticas militares. De hecho, el ejército de Sudán —alrededor de 200.000 efectivos— cuenta con carros y aviones de combate, así como con artillería de largo alcance para defender sus posiciones; pero esta superioridad no ha sido suficiente para doblegar a las Fuerzas de Apoyo Rápido (entre 100 y 150 mil paramilitares), más ligeras, más móviles y, cada vez, con más capacidades militares, que además dominan el combate urbano sin escrúpulo alguno hacia el sufrimiento de la población sudanesa.

Sin embargo, durante los últimos tres meses, las fuerzas paramilitares de Hemedti parecen imponerse al ejército regular, y avanzan hacia el este y el norte del país a través del cinturón central de Sudán, lo que arroja indicios claros de que está recibiendo apoyo exterior. Así, las RSF han tomado el control¹⁴ del estado de Gezira, en el centro de Sudán, y zonas de Kordofán del Sur; y han sembrado el terror en los estados de Kassala y del río Nilo, en el oriente y norte del país respectivamente. En Darfur Occidental, una región devastada desde 2003 por la extrema violencia de los *janjaweed*, ahora reconvertidos en las RSF; la situación es aún más dramática. Las RSF han sido acusadas¹⁵ de detenciones arbitrarias y de explotación para trabajos forzados en

¹² *Blood Gold Report: How the Kremlin is using Wagner to launder billions in African gold*. Según este informe, Wagner se ha convertido en el principal comprador de oro sudanés sin procesar, así como en un importante contrabandista de oro procesado; y se han identificado vuelos de transportes militares rusos cargados de oro. En este contexto, los autores del informe señalan que, según todas las estimaciones, cada año salen del país casi 2.000 millones de dólares en oro de contrabando, y Wagner está en una posición privilegiada para aprovecharse de ello. Disponible en <https://bloodgoldreport.com/wp-content/uploads/2023/12/The-Blood-Gold-Report-2023-December.pdf>.

¹³ DE WAAL, Alex. *Sudan coup: Why the army is gambling with the future*. BBC, 27/10/21. Disponible en <https://www.bbc.com/news/world-africa-59050473>.

¹⁴ BASHIRR, Youssef. *Nine Months of War in Sudan*. Daraj, 02/02/24. Disponible en <https://daraj.media/en/116736/>.

¹⁵ *Ibidem*.

actividades agrícolas; y Naciones Unidas amplía su denuncia¹⁶ contra militares, paramilitares y otros grupos en conflicto, a los que acusa de violencia sexual generalizada contra las mujeres, así como el reclutamiento forzado a gran escala de niños¹⁷.



Figura 2. Principales regiones y localidades del conflicto

Ante estas atrocidades, proliferan las campañas de movilización pública para armar a los civiles, lo que intensifica la preocupación de que los enfrentamientos entre ejército y paramilitares se conviertan en una guerra civil total en Sudán. Esta tensión social también se traduce en el creciente descrédito de Al Burhan, tanto dentro como fuera de las fronteras de Sudán. Tras la toma de Wad Wadani¹⁸ —la segunda ciudad más grande de Sudán, capital del estado de Gezira y refugio de miles de desplazados— por parte de las

¹⁶ Lejos de los titulares mundiales, en Sudán se avecina una crisis humanitaria inimaginable. Noticias ONU, 07/11/23. Disponible en <https://news.un.org/es/story/2023/11/1525512>.

¹⁷ La ONU avisa del recrudecimiento de los combates entre el Ejército sudanés y las RSF en la capital de Darfur del Norte. Europa Press, 03/02/24. Disponible en <https://www.europapress.es/internacional/noticia-onu-avisa-recrudecimiento-combates-ejercito-sudanes-rsf-capital-darfur-norte-20240203131858.html>.

¹⁸ FARHAT, Beatrice. *Sudan's army faces backlash over fall of Wad Madani*. Al-Monitor, 22/12/23. Disponible en <https://www.al-monitor.com/originals/2023/12/sudans-army-faces-backlash-over-fall-wad-madani>.

RSF a finales de 2023; Al Burhan se enfrenta a una creciente presión de la población y de algunos de sus propios generales para que renuncie, con la esperanza de que un nuevo líder pueda frustrar los avances de los paramilitares. Sin embargo, hay muchos analistas que consideran¹⁹ que su destitución provocaría un vacío de poder en el seno del ejército que favorecería a Hemedti.

Crisis humanitaria en Sudán

Hasta la fecha, el conflicto ha devastado por completo el país, ha generado una grave crisis humanitaria y amenaza con desestabilizar aún más toda la región. «Lejos de la mirada y los titulares mundiales, el conflicto en Sudán sigue haciendo estragos y la crisis humanitaria que se avecina es inimaginable, a medida que más y más personas son desplazadas por la violencia continuada», señalaba la directora de Relaciones Exteriores de la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) el pasado noviembre²⁰. Desde entonces, este drama humano, lejos de aminorar, se está deteriorando de forma vertiginosa.

Según la Oficina de Asuntos Humanitarios de Naciones Unidas (OCHA)²¹, más de 13 mil personas murieron y otras 26 mil resultaron heridas desde que comenzó el conflicto; y la Organización Internacional de las Migraciones (OIM) denuncia que Sudán se ha convertido en el escenario de la mayor crisis de desplazados del mundo: en la actualidad, 9 millones de personas están desplazadas por los conflictos en Sudán y 1,7 millones han huido de la violencia a países vecinos²².

También el caos y la devastación han agudizado la hambruna en Sudán. Según el Programa Mundial de Alimentos (PMA) de Naciones Unidas²³, se están produciendo muertes por inanición causadas por el conflicto, y 18 millones de ciudadanos sudaneses

¹⁹ NASHED, Mat. 'Remove him': Sudan army chief al-Burhan faces calls to go after RSF gains. Aljazeera, 23/12/23. Disponible en <https://www.aljazeera.com/news/2023/12/20/remove-him-sudan-army-chief-al-burhan-faces-calls-to-go-after-rsf-gains>.

²⁰ Lejos de los titulares mundiales (...). Op.cit.

²¹ La ONU analiza el desplazamiento y derechos humanos en Sudán. Tercera Información, 29/01/24. Disponible en <https://www.tercerainformacion.es/articulo/internacional/29/01/2024/la-onu-analiza-el-desplazamiento-y-derechos-humanos-en-sudan/>.

²² IOM Chief: International community must not turn its back on world's largest displacement in Sudan. IOM, 17/01/24. Disponible en <https://www.iom.int/news/iom-chief-international-community-must-not-turn-its-back-worlds-largest-displacement-sudan>.

²³ WFP. Sudan. Disponible en <https://www.wfp.org/countries/sudan>.

se enfrentan a la inseguridad alimentaria aguda que se ha triplicado con creces, y casi cinco millones de ellos se encuentran en niveles de emergencia de hambre. «La situación actual en Sudán es catastrófica —relata Eddie Rowe, director del PMA en Sudán²⁴—. El PMA tiene alimentos en Sudán, pero la falta de acceso humanitario y otros obstáculos innecesarios están ralentizando las operaciones y nos impiden hacer llegar ayuda vital a las personas que más urgentemente necesitan nuestro apoyo».

Reacción internacional: disímil posicionamiento ante el conflicto

En Sudán, muchos consideran que la extensión del conflicto va a depender del apoyo externo que reciban las dos partes enfrentadas, porque, hasta el momento, ninguna de ellas está demostrando interés alguno en poner fin a los combates, como demuestra su actitud ante las numerosas y fallidas propuestas de negociaciones de paz, como veremos más adelante. Por otro lado, y como ocurre en otros escenarios bélicos en el mundo actual, Sudán se ha convertido en un tablero geopolítico donde distintos países enfrentan sus diferencias, salvaguardan sus propios intereses o se posicionan para ganar mayor influencia mundial, especialmente en el llamado “Sur Global”. Mientras, las organizaciones internacionales intentan detener un conflicto que está generando un sufrimiento indecible en el oriente africano.

Rusia y China, mantener su ascendiente sobre Sudán

Tanto al-Burhan como Hemedti tienen vínculos fuertes y públicos con Rusia, como recoge una reciente investigación de CNN²⁵, que acusa al Kremlin de apoyar el golpe militar de 2021. Por otro lado, tras el inicio de los enfrentamientos en Jartum, distintos medios informativos²⁶ publicaban que el grupo ruso de mercenarios Wagner —con evidentes vínculos comerciales (especialmente, lucrativas concesiones de minas de oro), políticos y militares en Sudán— estaba prestando apoyo aéreo y suministrando armamento a las RSF, aunque también eran patentes sus relaciones con empresas de

²⁴ People ‘dying of starvation’ in Sudan, UN food agency says. Aljazeera, 02/02/24. Disponible en <https://www.aljazeera.com/news/2024/2/2/people-dying-of-starvation-in-sudan-un-food-agency-says>.

²⁵ ELBAGIR, N. et al. Russia is plundering gold in Sudan to boost Putin’s war effort in Ukraine. CNN, 29/04/22. Disponible en <https://edition.cnn.com/2022/07/29/africa/sudan-russia-gold-investigation-cmd-intl/index.html>.

²⁶ ELBAGIR, N. et al. Kill, terrorize, expel: Testimonies detail atrocities by Wagner-backed militia in Sudan. CNN, 17/06/23. Disponible en <https://edition.cnn.com/2023/06/16/africa/darfur-sudan-wagner-conflict-cmd-intl/index.html>.

Al Burhan²⁷. Tras la muerte de su líder Prigozhin, que se rebeló contra Putin y murió en un aparente accidente aéreo el pasado agosto; el gobierno ruso está intentando reestructurar la empresa de seguridad privada, que ahora aparece en escena bajo el nombre de *Africa Corps*²⁸, más controlada por el Kremlin y cuyo objetivo sería subsumir las operaciones y la presencia de Wagner en países africanos como Libia, Mali o Sudán. Por otro lado, a finales de 2020, Rusia acordó el establecimiento de una base naval en Port Sudán con el entonces gobierno de transición sudanés, que se paralizó meses después por la presión de EEUU. Sin embargo, el interés del Kremlin por controlar el mar Rojo permanece intacto y, por ello, no durará en mantener un interesado equilibrio entre ambos bandos —para Rusia, siempre son una mejor opción que un gobierno democrático en Sudán—, a la espera de que la facción ganadora de la contienda reactive sus planes.

Por su parte, China, trascendental socio comercial y principal financiador de Sudán desde los noventa, están adoptando un enfoque diferente a Rusia en este conflicto²⁹. China tiene sus propios intereses, y su enfoque parece favorecer fundamentalmente la estabilidad. Por ello, se muestra reacia a involucrarse en los esfuerzos de paz, y tampoco apoyará a ninguno de los contendientes. Todo indica que Pekín seguirá dispuesta a trabajar con la comunidad internacional para alcanzar la paz en Sudán, pero lo hará con cualquier gobierno que lidere el país tras este conflicto, con el único propósito de preservar su enorme inversión en las infraestructuras sudanesas, especialmente petroleras, así como garantizar el pago de la deuda por los ingentes préstamos que ha concedido a Sudán.

El mundo árabe: por la influencia en Sudán

Debido a un proceso de arabización, que comenzó en el siglo XII, en Sudán predomina la cultura árabe y la religión musulmana, y pertenece a la Liga Árabe desde 1956. Por ello, el disímil posicionamiento de los países árabes tiene un rol determinante en el

²⁷ *Wagner in Sudan. Op.cit.*

²⁸ *Russian offensive campaign assessment.* Institute for the Study of War, 20/11/23. Disponible en <https://www.understandingwar.org/backgrounder/russian-offensive-campaign-assessment-november-20-2023>.

²⁹ PLICHTA, J. y PETER, M. *Sudan conflict: how China and Russia are involved and the differences between them.* The Conversation, 08/06/23. Disponible en <https://theconversation.com/sudan-conflict-how-china-and-russia-are-involved-and-the-differences-between-them-205947>.

conflicto, especialmente Arabia Saudí y Emiratos Árabes Unidos, que enfrentan sus propios intereses en terreno sudanés. En 2019, ambos se implicaron en la conformación de un gobierno de transición afín a sus intereses, aunque —desde el golpe de estado de 2021 y hasta el estallido de la violencia en abril de 2023— se han posicionado, respectivamente, a favor de al-Burhan y Hemedti, con la pretensión de controlar no solo los recursos y la energía de Sudán, sino también beneficiarse de su privilegiada posición estratégica en el mar Rojo, que le convierte en puerta de acceso al comercio con todo el África subsahariana. En resumen, Riad, gran valedor de las conversaciones de paz, considera que una victoria total de los militares sudaneses reforzaría su liderazgo en el mundo árabe y en la Liga Árabe; de la misma forma que Abu Dhabi pretende que el triunfo de los paramilitares debilite el poder saudí en Oriente Medio. En este contexto de rivalidad, y aunque Emiratos Árabes Unidos siempre lo ha negado, numerosos informes —incluso de Naciones Unidas³⁰— denuncian que están enviando armas a las paramilitares de Hemedti, lo que ha resultado crucial para que ganen fuerza en el conflicto.

Egipto —omnipresente en la política sudanesa, y siempre renuente ante la transición civil que lideró Sudán hasta el golpe de Estado de 2021— ha optado por la no injerencia y aboga por alcanzar un alto el fuego permanente, aunque Hemedti lo ha denunciado por está apoyando a Al Burhan con el envío de soldados y aviones de combate, unas acusaciones rechazadas sistemáticamente por el gobierno egipcio. Más allá de esta controversia, el presidente Al Sissi —recién elegido para un tercer mandato— siempre ha mantenido una estrecha relación con Al Burhan, al que considera el mejor garante de sus intereses; pero desconfía de la capacidad de Hemedti para gobernar todo Sudán y mantener la estabilidad regional. En este sentido, los gobiernos de Egipto y Sudán han hecho frente común en las negociaciones sobre la construcción de la Gran Presa del Renacimiento Etíope, un asunto trascendental para Egipto, ya que el río Nilo es su única fuente de agua. Por ello, Al Sissi —que ha llegado a considerar este desplante de Etiopía

³⁰ UAE denies sending weapons to paramilitary group in Sudan war. Sudan Tribune, 13/98/23. Disponible en <https://sudantribune.com/article276120/>.

como un *casus belli*— sigue exigiendo «soluciones que respeten los derechos e intereses de los países aguas abajo»³¹.

En Libia, la rivalidad entre los órganos de poder existentes en el país —el Gobierno de Unidad Nacional, con base en Trípoli y reconocido por la comunidad internacional, la Cámara de Representantes de Tobruk y el mariscal Khalifa Haftar, jefe del autoproclamado Ejército Nacional de Libia (LNA, por sus siglas en inglés)— también está presente en el conflicto de Sudán. Haftar ha negado las acusaciones que le señalan como valedor y apoyo de las fuerzas de Hemedti. A pesar de ello, y desde el inicio de los enfrentamientos, distintas investigaciones arrojan evidencias sobre su participación a través del suministro de gasolina y armas a las RSF, así como con el transporte aéreo de los miles de paramilitares sudaneses que se refugiaban en territorio libio. En respuesta, el portavoz del Comando General del LNA declaraba³² que estaban en contacto permanente con las partes interesadas, «y listos para desempeñar un papel de mediador entre los hermanos en Sudán, para detener los combates de inmediato y abrir el camino a través de medios pacíficos». Por su parte, el primer ministro libio Dbeibeh reafirma³³ su apoyo a Al Burhan, al que ha garantizado que todas las instituciones libias seguirán atendiendo a los miles de refugiados sudaneses que han llegado al país huyendo de la violencia.

Organizaciones internacionales: limitado efecto en la resolución de la crisis

En el plano continental, la Unión Africana (UA) ha condenado con dureza la guerra en Sudán, que está suspendido de participar³⁴ en las actividades de la organización desde el golpe de Estado de 2021, y así seguirá «hasta el restablecimiento efectivo de la Autoridad de Transición dirigida por civiles». Aunque su contribución real a la resolución del conflicto está siendo muy limitada, desde su primera sesión especial sobre Sudán (20 de abril de 2023), la UA ha exigido reiteradamente altos el fuego para establecer

³¹ Egipto insta a Etiopía a "comprometerse" sobre la presa del Renacimiento. Monitor de Oriente, 05/06/23. Disponible en <https://www.monitoredeoriente.com/20230605-egipto-insta-a-etiofia-a-comprometerse-sobre-la-presa-del-renacimiento/>.

³² New evidence of Haftar's involvement in Sudan's conflict. Middle East Monitor, 04/05/23. Disponible en <https://www.middleeastmonitor.com/20230504-new-evidence-of-haftars-involvement-in-sudans-conflict/>.

³³ HARATHY, Sfaal. Dbeibah affirms full support for Sudanese refugees in Libya. Libya Observer, 24/01/24. Disponible en <https://libyaobserver.ly/news/dbeibah-affirms-full-support-sudanese-refugees-libya>.

³⁴ African Union. Sudan suspended from the African Union. UA, 11/02/24. Disponible en <https://au.int/en/articles/sudan-suspended-african-union>

corredores humanitarios y regresar al diálogo político; y, además, ha rechazado enérgicamente todas las formas de interferencia externa, porque «este conflicto presenta un riesgo real de conflagración regional e internacionalización similar a la situación en Libia en 2011. Por lo tanto, existe una necesidad imperiosa de que la comunidad internacional hable con una sola voz y en coordinación con la Unión Africana».

A pesar de ello, y por el momento, la voz de la Unión Africana —garante de implantar «soluciones africanas a problemas africanos»— no tiene suficiente fuerza para ejercer su liderazgo en Sudán; y tampoco se ha implicado en atender a la dramática situación de los millones de desplazados que han abandonado sus pueblos y ciudades por el conflicto. En fechas recientes, se ha establecido un Grupo de Alto Nivel de la Unión Africana sobre Sudán³⁵ «para poner fin a los combates y poner en marcha un proceso hacia una paz, democracia y justicia duraderas e inclusivas en el país». Para conseguirlo, su labor debería centrarse en crear un entorno óptimo para generar una solución aceptable para las partes enfrentadas; desde el convencimiento de que ésta nunca se conseguirá a través de la victoria militar y que, para ser sostenible, ambas partes deben asegurar su compromiso firme para completar la transición integral —con plazos y liderada por los civiles— en el país.

Fuera de África, Naciones Unidas (ONU) lidera el esfuerzo internacional por alcanzar un alto el fuego permanente para evitar que esta guerra se convierta en una crisis regional más amplia y, sobre todo, para aliviar el sufrimiento de la población sudanesa y conseguir que pueda tener acceso a la ayuda humanitaria. Sin embargo, su participación en las negociaciones de paz se ha restringido a apoyar las iniciativas regionales e internacionales para contribuir a resolver el conflicto, en particular el liderazgo de regional y continental bajo los auspicios de la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo y la Unión Africana, respectivamente.

En gran medida, esta escasa implicación directa en la crisis deriva de la parálisis que sufre el Consejo de Seguridad desde el inicio de la invasión rusa de Ucrania. Hace unos días, el secretario general ONU, António Guterres, subrayaba³⁶ ante la Asamblea

³⁵ African Union High Level Panel on Sudan Commences its Work. African Union, 03/02/24. Disponible en <https://au.int/en/pressreleases/20240203/african-union-high-level-panel-sudan-commences-its-work>.

³⁶ António Guterres, Secretary-General UN. Secretary-General's remarks to the General Assembly on Priorities for 2024. UN, 07/02/24. Disponible en [Secretary-General's remarks to the General Assembly on Priorities for 2024 \[scroll down for bilingual, as-delivered; all-English version\] | United Nations Secretary-General](#).

General que «el Consejo de Seguridad, la principal plataforma para las cuestiones de paz mundial, está estancado por fisuras geopolíticas. No es la primera vez que se divide, pero es la peor». Tal es así que, desde el inicio de la contienda en abril de 2023, no ha adoptado ninguna Resolución respecto al conflicto en Sudán, excepto la decisión de retirar totalmente —por petición previa y expresa del Consejo de Transición sudanés— la Misión Integrada de Asistencia de las Naciones Unidas para la Transición en el Sudán (UNITAMS), acordada el pasado 3 de diciembre³⁷. Desde 2020, y como recoge su mandato³⁸, esta misión prestaba «asistencia a la transición política, el progreso hacia la gobernanza democrática, la protección y promoción de los derechos humanos y la paz sostenible»; algo que ya resultaba inviable tras el golpe de estado de 2021, y que se tornó en imposible tras el estallido del conflicto.

En la actualidad, y a pesar de las críticas por su falta de ambición, la ONU parece haber renunciado a plantear nuevas iniciativas de paz de carácter político, y se limitará³⁹ a «apoyar los esfuerzos de paz en curso, en estrecha coordinación y cooperación con la Unión Africana y la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD)» a través del recientemente nombrado enviado personal del secretario general para el Sudán, Ramtane Lamamra, en sustitución de Volker Perthes, que fue declarado *persona non grata* por el gobierno de Jartum⁴⁰. No obstante, Naciones Unidas sigue liderando los esfuerzos para concienciar a la comunidad internacional sobre la urgencia de detener el sufrimiento de la población sudanesa, que «sigue soportando la peor parte de este ciclo interminable de violencia», como denuncia Radhouane Nouicer, experto de la ONU sobre derechos humanos en Sudán⁴¹: «A medida que los combates se extienden por todo el país, las violaciones de derechos humanos y del derecho internacional humanitario continúan sin cesar. Es crucial que los líderes de ambos bandos muestren más voluntad política para poner fin a la violencia y silenciar las armas».

³⁷ Statement attributable to the spokesperson for the secretary-general – on Sudan. UNITAMS, 01/12/23. Disponible en <https://unitams.unmissions.org/en/statement-attributable-spokesperson-secretary-general-%E2%80%93-sudan>

³⁸ Misión Integrada de Asistencia de las Naciones Unidas para la Transición en el Sudán (UNITAMS). Página oficial: <https://unitams.unmissions.org/en>

³⁹ Statement attributable to the spokesperson for the secretary-general – on Sudan. Op.cit

⁴⁰ UN envoy to Sudan steps down after being declared unwelcome by government. Aljazeera, 13/09/23. Disponible en <https://www.aljazeera.com/news/2023/9/13/un-envoy-to-sudan-steps-down-after-being-declared-unwelcome-by-government>.

⁴¹ UN human rights expert on Sudan calls for urgent action on dismal human rights situation as conflict enters 10th month. United Nations Sudan, 17/01/24. Disponible en <https://sudan.un.org/en/258147-un-human-rights-expert-sudan-calls-urgent-action-dismal-human-rights-situation-conflict>.

Finalmente, la Unión Europea —además de condenar los combates en Sudán— ha demostrado su compromiso de abordar las necesidades urgentes de los sudaneses al proporcionar el transporte de suministros esenciales hasta Port Sudan y asignar varios fondos económicos especiales para ayuda humanitaria y al desarrollo del país. En el plano político, ha reiterado su colaboración con «socios clave, entre ellos personalidades civiles y políticas sudanesas y agentes de la sociedad civil, para el cese de las hostilidades y la reanudación de un diálogo significativo sobre un alto el fuego que sea sostenible, así como una solución pacífica al conflicto que sea creíble y se base en un diálogo integrador», como señalaba el alto representante Borrell el pasado julio⁴².

Meses después, en noviembre, alertaba⁴³ del peligro sobre la violencia masiva contra civiles y la limpieza étnica en Darfur; y también afirmaba que «mientras las partes beligerantes continúen luchando, todo el Sudán se enfrentará a una mayor división y fragmentación, lo que pondrá en peligro su integridad territorial y su soberanía nacional». Por último, a finales de enero, ha impuesto sanciones a seis empresas por presuntamente financiar y proporcionar armamento tanto al ejército sudanés como a las RSF⁴⁴; y se une así a la política de Estados Unidos (*Executive Order* 14098)⁴⁵, que, en junio de 2023, fue el primer país en imponer sanciones, por su rol en el actual conflicto, a empresas y personas por «amenazar la paz, la seguridad o la estabilidad de Sudán», y al Reino Unido⁴⁶, que adoptó medidas restrictivas contra empresas vinculadas a ambas facciones armadas.

⁴² Sudán: Declaración del Alto Representante, en nombre de la Unión Europea, sobre el conflicto armado. Consejo de la Unión Europea, 05/07/23. Disponible en <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2023/07/05/sudan-statement-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-european-union-on-the-armed-conflict/>

⁴³ Sudán: Declaración del Alto Representante, en nombre de la Unión Europea, sobre la situación actual. Consejo de la Unión Europea, 27/11/23. Disponible en <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2023/11/27/sudan-statement-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-european-union-on-the-latest-situation/>

⁴⁴ *Sudan: Council adds six entities to EU sanctions list*. Council of the EU, 22/01/24. Disponible en <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/01/22/sudan-council-adds-six-entities-to-eu-sanctions-list/>

⁴⁵ *Imposing Sanctions on Certain Persons Destabilizing Sudan and Undermining the Goal of a Democratic Transition*. US Government, 05/05/23. Disponible en <https://www.federalregister.gov/documents/2023/05/05/2023-09826/imposing-sanctions-on-certain-persons-destabilizing-sudan-and-undermining-the-goal-of-a-democratic-transition>

⁴⁶ UK sanctions businesses funding Sudan war. UK Government, 12/07/23. Disponible en <https://www.gov.uk/government/news/uk-sanctions-businesses-funding-sudan-war>

Fallidas negociaciones de paz

Por el momento, los esfuerzos internacionales para mediar en las conversaciones de paz o establecer un gobierno provisional en Jartum han resultado infructuosos. A pesar de la grave situación que atraviesa Sudán, poner fin a los combates entre el ejército y los paramilitares a través de la negociación no está dando los resultados que persigue y espera la comunidad internacional⁴⁷, por el bien del país y su población, pero también por la estabilidad regional. Muy al contrario, ambos contendientes siguen intentando lograr victorias militares para imponer su poder, aunque proclaman que su intención es buscar un alto el fuego, pero sin ceder en sus posiciones maximalistas ni aceptar las condiciones del adversario para iniciar unas conversaciones inequívocas de paz. Por otro lado, el exceso de intermediarios y de partes implicadas —en ocasiones, encontradas por sus disímiles intereses— está frenando el proceso de negociación y la viabilidad de una resolución pacífica del conflicto en el breve plazo.

Desde abril de 2023, Naciones Unidas ha acordado con el Ejército de Sudán y las RSF distintos altos el fuego, pero todos ellos han sido violados de forma sistemática. También en abril, la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD) propuso una extensión del alto el fuego, y Sudán del Sur se ofreció a acoger los esfuerzos de mediación, pero los combates y las graves violaciones contra los civiles no cesaron. En este contexto, el 13 de julio de 2023, la oficina del fiscal jefe de la Corte Penal Internacional anunció⁴⁸ que había iniciado una investigación sobre posibles crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad cometidos por ambas partes durante el conflicto en la región de Darfur, y les siguen pidiendo que cesen sus acciones armadas⁴⁹.

De forma paralela, y en distintos foros internacionales, se han sucedido las iniciativas de mediación para frenar el conflicto. En mayo de 2023, Arabia Saudí y EEUU lograron reunir⁵⁰ en la ciudad saudí de Yeda a delegaciones del Ejército y las RSF; y aunque alcanzaron un acuerdo inicial para proteger a los civiles y alcanzar un alto el fuego, las

⁴⁷ KAMEIR, Elwathing. *Will multiple mediators hinder peace in Sudan?* *Sudan Tribune*, 18/01/24. Disponible en <https://sudantribune.com/article281947/>.

⁴⁸ ICC investigating Darfur violence amid continuing Sudan conflict. *Aljazeera*, 13/04/23. Disponible en <https://www.aljazeera.com/news/2023/7/13/icc-investigating-darfur-violence-amid-continuing-sudan-conflict>.

⁴⁹ MARLEY, Kate. *ICC Chief Prosecutor says there are 'grounds to believe' war crimes are being committed in Sudan.* *Jurist*, 30/01/24. Disponible en <https://www.jurist.org/news/2024/01/icc-chief-prosecutor-says-there-are-grounds-to-believe-war-crimes-are-being-committed-in-sudan/>.

⁵⁰ *Will multiple mediators hinder peace in Sudan? Op.cit.*

negociaciones finalmente fracasaron y, en junio, Arabia Saudí y EEUU anunciaron su paralización temporal. Meses más tarde, en octubre, se reactivó esta iniciativa, ahora con la participación de la Unión Africana (UA) y la IGAD, pero no se logró avanzar hacia la paz y, el pasado 4 de diciembre, los mediadores internacionales decidieron suspender las negociaciones indefinidamente.

Tras este varapalo al proceso de paz, la IGAD —en connivencia con la UA— convocó una cumbre extraordinaria en Yibuti el pasado 9 de diciembre, que tampoco ha obtenido los resultados pretendidos. Por el contrario, el gobierno de Sudán —liderado por Al Burhan— se negó a participar en la 42ª Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de Entebbe (Uganda) el pasado 18 de enero, y posteriormente congeló su membresía en la IGAD⁵¹ después de que la organización enviara una invitación al jefe de las RSF para asistir a la cumbre. Durante esta cumbre, Arabia Saudí mostró su disposición para restaurar la Plataforma de Yeda, siempre con el apoyo de EEUU y la ONU; aunque finalmente —como recoge el comunicado oficial⁵²— acordaron que la IGAD, en coordinación con la Unión Africana y la comunidad internacional, movilizará todos los apoyos al proceso de paz con el fin de resolver el conflicto; y ampararon al Grupo de Alto Nivel para el Sudán —instaurado por la UA— para facilitar las negociaciones en Sudán. Sin embargo, por el momento, solo hay motivos para el pesimismo, pues tanto Al Burhan como Hemedti mantienen su devastador propósito de dirimir sus diferencias y detentar el poder en Sudán en el campo de batalla.

Un futuro incierto, una paz lejana

La República de Sudán, azotada por la violencia desde su fundación como país soberano, se encuentra de nuevo al borde del total colapso. Mientras las RSF extienden su control territorial, el ejército nacional se mantiene a la defensiva; y solo la firme determinación de toda la comunidad internacional hará que ambos depongan las armas y acepten la negociación como única vía para poner fin a este largo conflicto. Sin

⁵¹ *Igad: Sudan leaves regional bloc over attempt to end war.* BBC, 20/01/24. Disponible en <https://www.bbc.com/news/world-africa-68041134?s=09>

⁵² *Communiqué of the 42nd Extraordinary Assembly of IGAD Heads of State and Government.* IGAD, 18/01/24. Disponible en <https://igad.int/communiqué-of-the-42nd-extraordinary-assembly-of-igad-heads-of-state-and-government/>

embargo, los intereses en competencia de determinados países, apoyando al bando que mejor garantice su influencia nacional y regional, siguen alimentando la violencia y alejando la paz; y tampoco ayuda el exceso de vías de mediación, que ha dificultado que los distintos foros de negociación logren su propósito de detener la guerra, alcanzar un acuerdo político o abordar la crisis humanitaria.

En este momento, y aunque el cese de las hostilidades es más que improbable, lo más urgente e imprescindible sigue siendo reforzar y aunar la presión internacional para conseguir frenar los combates y aliviar el sufrimiento de la población. Y una vez acordada la paz, habrá mucho camino que recorrer para sanar las profundas heridas de la guerra, garantizar el regreso de los desplazados a sus hogares, recuperar la identidad nacional y reconstruir el país bajo un único gobierno de carácter civil, que sea capaz de consolidar una paz democrática y sostenible. Sin duda, un desafío formidable, que solo se conseguirá a través de un proceso inclusivo de paz, con representantes de todo el pueblo y de todas las regiones de Sudán, y que esté avalado por la cooperación y la supervisión internacional, bajo el liderazgo firme de Naciones Unidas. De lo contrario, si los militares siguen gobernando tras consensuar la paz, tan solo se habrá conseguido cerrar en falso otra guerra más en Sudán, lo que volverá a tener consecuencias extremadamente graves no solo para el país, sino también para toda la región.

*Jesús Díez Alcalde**
Coronel Ejército de Tierra. Analista

Nota: Jesús Díez Alcalde es coautor, junto a Félix Fernández Vacas, del libro Los Conflictos de Sudán. Colección: Conflictos Internacionales Contemporáneos. Ministerio de Defensa, 2008. ISBN-10 : 8497814355. ISBN-13: 978-8497814355:

20/2024

22 de febrero de 2024

David Villar Vegas *

La población palestina y la población israelí ante la guerra entre Israel y Hamás

La población palestina y la población israelí ante la guerra entre Israel y Hamás

Resumen:

El propósito de este artículo es reflejar las opiniones que tienen la población israelí y la población palestina sobre la guerra entre Israel y Hamás y determinar cuáles son los principales cambios que se observan en ellas tras el 7 de octubre de 2023. Su interés radica tanto en la ausencia de publicaciones hasta la fecha que analicen el impacto este conflicto en ambas comunidades como en la importancia de conocer la posición de la opinión pública en los conflictos armados.

Para satisfacer este objetivo se han analizado un gran número de encuestas realizadas antes y después del 7 de octubre por entidades palestinas, israelíes, del mundo árabe y de Occidente. Sus resultados han revelado que ni la mayoría de los israelíes ni la mayoría de los palestinos están hoy en día orientados a una solución pacífica del conflicto, algo que no constituye ningún cambio respecto a la situación anterior a la actual guerra.

Palabras clave:

Opinión, palestinos, israelíes, guerra, Hamás.

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

*The Palestinian population and the Israeli population in the face
of the war between Israel and Hamas*

Abstract:

The aim of this article is to explore the views of the Israeli and Palestinian populations on the war between Israel and Hamas and to determine what the main changes in these views are after 7 October 2023. Its interest lies both in the absence of publications to date that analyse the impact of this conflict on both communities and in the importance of knowing the position of public opinion in armed conflicts.

To meet this goal, many surveys conducted before and after 7 October by Palestinian, Israeli, Arab and Western entities have been analysed. Their results revealed that neither most Israelis nor the majority of Palestinians are today oriented towards a peaceful resolution of the conflict, which is no change from the situation before the current war.

Keywords:

Opinion, Palestinians, Israelis, War, Hamas.

Introducción

El pasado 7 de octubre de 2023 el grupo islamista Hamás, organización terrorista para Estados Unidos y la Unión Europea¹, lanzó la operación “Tormenta de Al-Aqsa” contra Israel. El ataque, de acuerdo con las autoridades israelíes, causó la muerte de más de 1400 personas y el secuestro de más de dos centenares y ha provocado una nueva guerra en Gaza entre palestinos e israelíes². En la Franja, según Hamás, este conflicto ya se ha cobrado la vida de más de 27000 personas³.

Hoy en día, ya en 2024 y después de cuatro meses de intensos combates, la guerra ha entrado en una nueva fase, que se prevé que durará al menos seis meses, en la que Israel se centrará en operaciones de limpieza de objetivos y retirará algunos reservistas⁴. Ello apoya la afirmación sostenida por las autoridades israelíes de que el conflicto en Gaza será una guerra prolongada que podría extenderse durante todo el año 2024 y más allá⁵.

Los que se verán, y los que se han visto ya, más afectados por una contienda de larga duración son los civiles⁶. Ante este hecho, y debido a la escasez de publicaciones (especialmente en la literatura hispana) hasta la fecha, el propósito de este artículo es reflejar las opiniones que tienen la población israelí y la población palestina sobre la guerra entre Israel y Hamás y determinar cuáles son los principales cambios que se observan en ellas tras el 7 de octubre de 2023. Saber lo que piensa la opinión pública en el transcurso de un conflicto armado es vital⁷ ya que “una guerra no sólo se gana en el

¹ Lista de personas, grupos y entidades a los que se aplican medidas específicas de lucha contra el terrorismo (legislación de la UE). Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=OJ:L:2022:025:FULL> Foreign Terrorist Organization (Bureau of Counterterrorism, U. S. Department of State). Disponible en: <https://www.state.gov/foreign-terrorist-organizations/>

² VILLAR VEGAS, David. «30 años después de los Acuerdos de Oslo ¿Es posible la paz entre israelíes y palestinos?», *Cuadernos de pensamiento político FAES*, No. 80 (2023), pp. 1-16.

³ «Más de 27.000 muertos en la Franja de Gaza en 118 días de guerra entre Israel y Hamás», *Infobae*, 1 de Febrero de 2024. Disponible en: <https://www.infobae.com/america/agencias/2024/02/01/mas-de-27000-muertos-en-la-franja-de-gaza-en-118-dias-de-guerra-entre-israel-y-hamas/>

⁴ «Israel se prepara para la tercera fase de la guerra en Gaza, que durará al menos seis meses», *Eldiario.es* y *The Guardian*, 2 de enero de 2024. Disponible en: https://www.eldiario.es/internacional/theguardian/israel-prepara-tercera-fase-guerra-gaza-durara-seis-meses_1_10807067.html

⁵ «Tres meses después, Israel entra en una nueva fase de la guerra. ¿Sigue intentando "destruir" a Hamas?», *CNN Español (Análisis)*, 7 de enero de 2024. Disponible en: <https://cnnespanol.cnn.com/2024/01/07/tres-meses-guerra-israel-hamas-gaza-trax/>

⁶ Sheraz YAQUB, Sheraz; SPARRELID, Ernesto; SAMPAIO-NETO, José; LASSEN, Kristoffer y WIGMORE, Stephen J. «Israel and Gaza: the killing of civilians must stop», *The Lancet*, Vol. 402, No. 10417 (2023), pp. 2069-2070. Disponible en: [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(23\)02517-5](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(23)02517-5)

⁷ En esta línea se sitúan publicaciones como JAEGGER, David A; KLOR, Esteban F; MIAARI, Sami H y PASERMAN, M. Daniele, «The struggle for Palestinian hearts and minds: Violence and public opinion in the Second Intifada», *Journal of Public Economics*, Vol. 96, (2012), pp. 354-368. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2011.12.001> y ARIAN, Asher. “Security Threatened: Surveying Israeli Opinion on Peace and War”, Cambridge University Press, 1995.

campo de batalla, sino también cuando se conquista el corazón de la población, que constituye la retaguardia del que está combatiendo”⁸.

Para conocer lo que opina la población israelí sobre la guerra de Gaza y los cambios que en esta se han dado desde el inicio de la contienda se han utilizado las encuestas realizadas desde el 7 de octubre por Gallup⁹, por el International MA Program in Conflict Resolution and Mediation¹⁰, el Israel Democracy Institute (IDI)¹¹, el diario *Maariv*¹² y por los dos canales comerciales de televisión abierta en Israel, *Keshet 12*¹³ y *Reshet 13*¹⁴, y algunas de las elaboradas antes del inicio de la guerra también por el IDI¹⁵, por el Pew Research Center (PRC)¹⁶ y por el Palestinian Center for Policy and Survey Research

⁸ RAMONET, Ignacio. «La guerra en los medios», *Papeles*, No. 62 (1997), pp. 79-88. Disponible en: https://www.fuhem.es/papeles_articulo/la-guerra-en-los-medios/

⁹ Gallup, Inc. es una empresa estadounidense de análisis y asesoría con sede en Washington D. C. Rechaza realizar encuestas para organizaciones políticas como los partidos Demócrata o Republicano para mantener su independencia. «Life in Israel After Oct. 7 in 5 Charts (Oct. 17-Dec. 3)», *Gallup*, 22 de diciembre de 2023. Disponible en: <https://news.gallup.com/poll/547760/life-israel-oct-charts.aspx>

¹⁰ The Peace Index is conducted by Dr. Nimrod Rosler of The International Program in Conflict Resolution and Mediation of Tel Aviv University and Dr. Alon Yakter from the School of Political Science, Government and International Affairs, Tel Aviv University. «Peace Index – January 2024 (Jan 8-15)». Disponible en: <https://en-social-sciences.tau.ac.il/peaceindex/archive/2024-01>

¹¹ El Israel Democracy Institute (IDI) es un centro independiente de investigación y acción dedicado a fortalecer los cimientos de la democracia israelí. HERMANN, Tamar y ANABI, Or. «War in Gaza Survey 9 (January 14-17, 2024)», *IDI*, 24 de enero de 2024. Disponible en: <https://en.idi.org.il/articles/52496>

Ibid., «War in Gaza Survey 8 (December 25-28, 2023)», *IDI*, 2 de enero de 2024. Disponible en: <https://en.idi.org.il/articles/52085>

Ibid., «War in Gaza Survey 7 (December 11-13, 2023)», *IDI*, 19 de diciembre de 2023. Disponible en: <https://en.idi.org.il/articles/51872>

Ibid., «War in Gaza Survey 6 (November 27-30, 2023)», *IDI*, 5 de diciembre de 2023. Disponible en: <https://en.idi.org.il/articles/51746>

Ibid., «War in Gaza Survey 5 (November 19-20, 2023)», *IDI*, 24 de noviembre de 2023. Disponible en: <https://en.idi.org.il/articles/51616>

Ibid., «War in Gaza Survey 4 (November 5-6, 2023)», *IDI*, 10 de noviembre de 2023. Disponible en: <https://en.idi.org.il/articles/51431>

Ibid., «Israeli Voice Index: War on Hamas (October 24-26, 2023)», *IDI*, 31 de octubre de 2023. Disponible en: <https://en.idi.org.il/articles/51198>

Ibid., «Flash Survey (October 15-17 and October 18-19, 2023)», *IDI*, 31 de octubre de 2023. Disponible en: <https://en.idi.org.il/articles/51147>

¹² En 2012, *Maariv*, asociado al centro político de Israel, se mostró crítico con el gobierno de centro-derecha de Benjamin Netanyahu. Moshe Arens, en un artículo de opinión publicado en *Haaretz* en 2012, escribió que el propietario de *Maariv* había decidido unos años antes dirigir el periódico hacia la izquierda, "abandonando a los lectores de derechas que le fueron fieles durante años". Todas las encuestas del diario *Maariv* están disponibles en: <https://www.maariv.co.il/Tags/%D7%A1%D7%A7%D7%A8-%D7%9E%D7%A0%D7%93%D7%98%D7%99%D7%9D>

¹³ STAFF, Toi. «Survey show Gantz holds commanding lead over Netanyahu, as war approaches 100th day», *The Times of Israel*, 12 de enero de 2024. Disponible en: <https://www.timesofisrael.com/surveys-show-gantz-holds-commanding-lead-over-netanyahu-as-war-approaches-100th-day/>

¹⁴ «Poll points to Gantz building lead over Netanyahu; right-wing, Orthodox bloc falls to 45 seats», *The Times of Israel*, 28 de diciembre de 2023. Disponible en: https://www.timesofisrael.com/liveblog_entry/poll-points-to-gantz-building-lead-over-netanyahu-right-wing-orthodox-bloc-falls-to-45-seats/

Tanto *Keshet 12* como *Reshet 13* son de orientación política centrista. «The political leanings of Israeli media». Disponible en: <https://blogs.dickinson.edu/gelulaj/2019/04/02/the-political-leanings-of-israeli-media/#:~:text=Now%20all%20that%20remain%20are,wings%20views%20in%20broadcast%20debate.>

¹⁵ HERMANN, Tamar y ANABI, OR. «Israeli Voice Index September 2023», *IDI*, 2 de octubre de 2023. Disponible en: <https://en.idi.org.il/articles/51017>

¹⁶ El Pew Research Center es un centro de investigación no partidista que informa al público sobre las cuestiones, actitudes y tendencias que configuran el mundo. No adoptan posiciones políticas.

(PCPSR) junto con el International Program in Conflict Resolution and Mediation at Tel Aviv University (TAU)¹⁷. En cuanto a la población palestina, se han manejado las encuestas realizadas antes y después de la guerra por el PSR¹⁸, la elaborada después del inicio de la contienda por Arab World¹⁹ y algunas de las hechas antes del inicio de la guerra por Gallup²⁰, por Arab News-YouGov²¹ y la encuesta conjunta ya mencionada del PCPSR y TAU.

Sobre todas ellas es importante destacar que no se puede asegurar que todos los encuestados den libremente su opinión²² y que su variación en diversas cuestiones se debe a las sutilezas en la forma de plantear las preguntas y al hecho de que la opinión pública tras el ataque de Hamás a Israel fluctúa mucho²³, lo cual advierte que, en función del desarrollo de la guerra, algunas de las opiniones que se reflejarán en este artículo pueden cambiar perfectamente en el futuro.

AUSTIN, Sarah y EVANS, Jonathan. «Israelis have grown more skeptical of a two-state solution (March 15 to April 24, 2023)». *Pew Research Center*, 26 de septiembre de 2023. Disponible en: <https://www.pewresearch.org/short-reads/2023/09/26/israelis-have-grown-more-skeptical-of-a-two-state-solution/>

¹⁷ «The Palestinian-Israeli Pulse: A Joint Poll (December 1-4, 2022)», *PCPSR-TAU*, 24 de enero de 2023. Disponible en: <https://www.pcpsr.org/en/node/928>

¹⁸ PSR es una institución independiente sin ánimo de lucro y un think tank de análisis político e investigación académica.

«Public Opinion Poll No (90) (November 22- December 2, 2023)», *PCPSR*, 13 de diciembre de 2023. Disponible en: <https://www.pcpsr.org/en/node/963>

«Special Poll on Palestinian Public Opinion in the West Bank (September 28- October 12)», *PCPSR*, 12 de noviembre de 2023. Disponible en: <https://www.pcpsr.org/en/node/957>

«Public Opinion Poll No (89) (September 6-9, 2023)», *PCPSR*, 13 de septiembre de 2023. Disponible en: <https://www.pcpsr.org/en/node/955>

«Public Opinion Poll No (88) (June 7-11, 2023)», *PCPSR*, junio de 2023. Disponible en: <https://pcpsr.org/en/node/944>

«Public Opinion Poll No (87) (March 8-11)», *PCPSR*, 23 de marzo de 2023. Disponible en: <https://pcpsr.org/en/node/938>

¹⁹ Arab World for Research and Development (AWRAD) es una empresa pionera en investigación, consultoría y desarrollo. Con sede en Palestina, AWRAD es una de las principales empresas de la región árabe que ofrece a sus socios y clientes una amplia gama de servicios técnicos y de consultoría para el desarrollo sostenible y la construcción del Estado. «Wartime Poll: Results of an Opinion Poll Among Palestinians in the West Bank and Gaza Strip (October 31- November 7)», *Arab World for Research and Development (AWRAD)*, 22 de noviembre de 2023. Disponible en: <https://www.awrad.org/files/server/polls/polls2023/Public%20Opinion%20Poll%20-%20Gaza%20War%202023.pdf>

²⁰ «Palestinians Lack Faith in Biden, Two-State Solution (July-September 2023)», *Gallup*, 18 de octubre de 2023. Disponible en: <https://news.gallup.com/poll/512828/palestinians-lack-faith-biden-two-state-solution.aspx>

²¹ Arab News es un diario en lengua inglesa publicado en Arabia Saudí. Se publica desde Riad. Al menos desde mayo de 2019, Arab News es propiedad del príncipe Turki bin Salman Al Saud, hermano del príncipe heredero gobernante de Arabia Saudí, Muhammad bin Salman. El periódico promueve el gobierno saudí.

YouGov es un grupo internacional de tecnología de análisis y datos de investigación en línea.

«Methodology of Arab News-YouGov survey which reveals what Palestinians want (April 28-May 11)», *Arab News*, 20 de mayo de 2023. Disponible en: <https://www.arabnews.com/node/2303231/middle-east>

²² «Human Rights in Palestine». Disponible en: <https://www.amnesty.org/en/location/middle-east-and-north-africa/palestine-state-of/report-palestine-state-of/>

²³ KREVER, Mick; KARADSHEH, Jomana; KAUFMAN, Ami y SALMAN, Abeer. «Israel's far-right wants to move Palestinians out of Gaza. Its ideas are gaining attention», *CNN*, 17 de enero de 2024. Disponible en: <https://edition.cnn.com/2024/01/17/middleeast/israel-far-right-gaza-settler-movement-cmd-intl/index.html>

En esta publicación, en primer lugar, se recogerán, en dos puntos distintos, las opiniones de la población palestina y después las de la población israelí. Tras ello, habrá otro punto dedicado a las conclusiones que se pueden extraer de estas opiniones, evaluando a lo que pueden conllevar tanto para el presente como para el futuro.

La población palestina tras el 7 de octubre de 2023

La población palestina afirma que está sufriendo mucho las consecuencias de la guerra entre Hamás e Israel. Según los datos recogidos entre finales de noviembre y principios de diciembre del pasado año, el 64% de la población de la franja de Gaza tiene algún familiar muerto o herido por la guerra²⁴. Meses después, esta cifra ha ido en aumento. Por otra parte, para los palestinos de Cisjordania, la amenaza de los colonos israelíes es lo que más les preocupaba al inicio de la contienda bélica, ya que el 69% de ellos temía sufrir futuros ataques²⁵.

Por ello, la mayoría de los palestinos (53%) sostiene que el objetivo de Israel en esta guerra es destruir la Franja de Gaza, erradicando Hamás, y matar o expulsar a la población. Respecto a Hamás, los habitantes de Cisjordania están más seguros que los habitantes de Gaza de que Israel fracasará, 87% y 44% respectivamente²⁶.

Las diferencias de opinión entre la franja de Gaza y Cisjordania también se observan en el apoyo al ataque de Hamás a Israel del 7 de octubre. Durante el primer mes de la guerra el 68% de los palestinos en Cisjordania manifestaron su total apoyo, mientras que en Gaza menos de la mitad de sus habitantes lo secundaron, el 47%²⁷. Las diferencias entre ambos territorios se han ido manteniendo a medida que el conflicto ha ido avanzando, eso sí, en ambos lugares la creencia de que la decisión de Hamás fue correcta ha ido subiendo, 82% para los habitantes de Cisjordania y 57% para los de la Franja de Gaza²⁸.

No obstante, el mayor acuerdo dentro de la población palestina (95%) está en la consideración de que Israel ha cometido crímenes de guerra durante la contienda actual.

²⁴ Public Opinion Poll No (90).

²⁵ Special Poll on Palestinian Public Opinion in the West Bank.

²⁶ Public Opinion Poll No (90).

²⁷ Wartime Poll.

²⁸ Public Opinion Poll No (90).

Por el contrario, únicamente el 10% piensa que Hamás cometió dichos crímenes. Respecto a las acciones de Hamás, el 85% de los palestinos dice que no ha visto vídeos que muestren actos cometidos por Hamás contra civiles israelíes, como el asesinato de mujeres y niños en sus hogares. En este caso se vuelven a encontrar diferencias entre Gaza y Cisjordania ya que el número de personas que dicen haber visto estos vídeos es mayor en la Franja de Gaza (25%) que en Cisjordania (7%).

La buena consideración hacia Hamás también se evidencia en el apoyo que esta fuerza tendría si hoy se celebrasen nuevas elecciones parlamentarias con la participación de todas las fuerzas políticas que participaron en las elecciones de 2006. En este caso, el 69% de los palestinos participaría y apoyaría en un 51% a Hamás, en un 19% a Fatah y en un 4% a todas las demás listas. El 54% de los palestinos cree que Hamás es el que más merece liderarles mientras que el 13% piensa que debe ser Fatah bajo el liderazgo de Abbas y el 26% afirma que no quiere a ninguno de ellos²⁹. En mayo de 2023, el 63% de los palestinos no se sentían representados por ninguno de los dos³⁰. Desde el inicio de la guerra, el apoyo a Hamás ha subido enormemente y el de Fatah se ha desplomado ya que antes de la misma el voto a Hamás era del 34% y a Fatah del 36%³¹. La caída en el apoyo de Abbas y Fatah coincide con que el 85% de los palestinos está insatisfecho con su gestión y el 68% considera que la Autoridad Palestina se ha convertido en una carga para el pueblo palestino³².

Respecto a otros actores, tras un mes de guerra los mejores valorados fueron las Brigadas Al Qassam, la Yihad Islámica y las Brigadas de los Mártires de Al Aqsa³³. Por el contrario, tanto en noviembre como a finales del año pasado la práctica totalidad de los palestinos (87%) sostuvo que la respuesta de Estados Unidos y de otras grandes potencias occidentales, como el Reino Unido, Francia y Alemania, al bombardeo israelí de la Franja de Gaza mostraba desprecio por el derecho internacional humanitario³⁴.

El apoyo de los palestinos a Hamás y su descontento con las potencias occidentales coincide plenamente con sus deseos para el gobierno de Gaza una vez termine la guerra. Casi dos tercios de la población (64%) se oponen a la participación de la Autoridad

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Arab News-YouGov.

³¹ Public Opinion Poll No (89).

³² Public Opinion Poll No (90).

³³ Wartime Poll.

³⁴ Public Opinion Poll No (90).

Palestina en reuniones con Estados Unidos para discutir el futuro de la Franja. Por el contrario, tres cuartas partes de la población apoya el establecimiento de un gobierno de unidad nacional tras la guerra³⁵. De no haber un único gobierno para toda Palestina, el 60% prefiere que Hamás tenga el control de la Franja de Gaza. En este caso, de nuevo se aprecia que este porcentaje es mayor en Cisjordania (75%) que en la Franja de Gaza (38%)³⁶.

Por último, respecto a la solución del conflicto con los israelíes una vez termine la guerra, el 64% de los palestinos se opone a la idea de una solución de dos Estados, al igual que hace tres meses (especialmente la población más joven³⁷), ya que piensan que esta ya no es práctica debido a la expansión de los asentamientos. Para ellos, la mejor manera de poner fin a la ocupación y establecer un Estado independiente es la lucha armada, apoyada en un 63%, diez puntos por encima que antes del inicio de la guerra³⁸. A este respecto, cabe destacar que el apoyo de los habitantes de Cisjordania a las armas ha aumentado 19 puntos porcentuales desde que Netanyahu llegó de nuevo al poder³⁹ y 14 puntos desde el inicio de la guerra⁴⁰.

La población israelí tras el 7 de octubre de 2023

Los resultados de las encuestas hechas a la población israelí indican que la mayoría piensa que deberían celebrarse elecciones en cuanto acabe la guerra, ya que es algo apoyado por el 69% de la población⁴¹. De celebrarse hoy esas elecciones, el mejor clasificado es el líder del partido Unidad Nacional, Benny Gantz, al que el 23% de la población considera su primer ministro preferido después de la guerra. En segundo lugar, está el primer ministro en funciones, Benjamín Netanyahu, con un 15%⁴². No obstante, casi un tercio respondió en varias ocasiones que no sabría a quién votar o se abstendría⁴³.

³⁵ Wartime Poll.

³⁶ Public Opinion Poll No (90).

³⁷ Palestinians Lack Faith in Biden, Two-State Solution.

³⁸ Public Opinion Poll No (88).

³⁹ Public Opinion Poll No (87).

⁴⁰ Public Opinion Poll No (90).

⁴¹ War in Gaza Survey 7.

⁴² War in Gaza Survey 8.

⁴³ *Ibid*; War in Gaza Survey 7; *Maariv*; *Keshef* 12; *Reshet* 13.

Ya desde antes del inicio de la guerra, las encuestas mostraban que Benny Gantz formaría fácilmente una coalición de gobierno. Según la última publicada por *Maariv* el 12 de enero de este año, los partidos de la coalición anterior⁴⁴ a la guerra obtendrían 44 escaños frente a los 64 que obtuvieron en las elecciones de noviembre de 2022, dos menos que en una encuesta anterior del diario. En otra encuesta publicada a principios de este año, *Keshef 12* situaba a los partidos de la coalición anterior a la guerra con 48 escaños, cuatro más que en su sondeo anterior.

No obstante, ambas situaban a Unidad Nacional como el partido más votado, 39 según *Maariv* y 35 según *Keshef 12*, superando los doce que tiene en la actualidad. Sobre el resto, *Maariv* sitúa a Likud con 16 escaños (32 actuales), a sus socios ultraortodoxos de Shas con 9 (11 actuales) y a los de Judaísmo Unido de la Torá con los mismos que tiene en la actualidad, 11. Respecto a Otzma Yehudit, *Maariv* les concede 8 escaños. En cuanto a los posibles miembros de la coalición Yesh Atid, *Maariv* les da 13 escaños (24 actuales), y a derechista Yisrael Beitenu 10 (6 actuales). Los últimos partidos que para *Maariv* tendrían representación son el islamista Ra'am, con 5 al igual que en la actualidad, y el izquierdista Meretz con 4 escaños (ahora sin representación).

Por otra parte, para el *Keshef 12* el Likud obtendría 18, Yesh Atid 14, Shas 11, Yisrael Beytenu 9, Otzma Yehudit 8, UTJ 7, Ra'am 5 y Meretz 4. Los laboristas, que el año pasado obtuvieron cuatro escaños, se situaron por debajo del umbral de la Knesset en ambas encuestas, al igual que el partido árabe Balad, que no logró entrar en la Knesset en 2022.

Pese a la bajada de Netanyahu, la práctica totalidad de los encuestados judíos en Israel, no los árabes israelíes, piensa que su respuesta al ataque de Hamás intenta garantizar que las acciones de las FDI en Gaza respeten el derecho internacional y las reglas de la guerra⁴⁵. Eso sí, mientras que al principio de la contienda⁴⁶ una gran mayoría en la izquierda israelí (81%) y una mayoría en el centro (59%) pensaba que las FDI debían asegurarse de que no iban a violar estas leyes, en la derecha, el campo político más

⁴⁴ Estos son el Likud, los dos partidos de los jaredíes, frecuentemente descritos como ultraortodoxos – Shas y Judaísmo Unido de la Torá – y la alianza de partidos radicales Sionismo Religioso, formada por el partido homónimo Otzma Yehudit y el micropartido Noam.

⁴⁵ War in Gaza Survey 7.

⁴⁶ Flash Survey (October 15-17).

grande de Israel que incluye al 60% del electorado judío⁴⁷, esto únicamente fue secundado por el 36,5%.

Estos últimos datos del principio de la guerra guardan relación con una opinión constante que se ha mantenido desde ese momento⁴⁸ hasta la actualidad⁴⁹ en la población israelí, la que defiende que las FDI no deben tener en cuenta en los bombardeos el sufrimiento de la población palestina⁵⁰. Tal afirmación es apoyada por el 89% de la derecha, por el 77,5% del centro y por el 53% de la izquierda.

Sobre el futuro de la guerra, en las distintas encuestas, entre el 25% y el 44% de los israelíes quiere restablecer comunidades judías israelíes permanentes en Gaza⁵¹. Por otra parte, los sondeos de 2024 señalan que la mayoría de los entrevistados judíos (60%) piensa que no es correcto que Israel acepte un acuerdo para la liberación de los rehenes a cambio de liberar a todos los prisioneros palestinos y detener la lucha en Gaza. En los árabes, sin embargo, el panorama se invierte con un 78.5% de apoyo⁵². Lo que sí que defiende la población israelí de forma mayoritaria es que lo mejor es continuar los intensos combates e intentar que las fuerzas de las FDI liberen a los rehenes (56%)⁵³ o que el intercambio de rehenes se produzca únicamente a cambio de un alto el fuego y no de presos palestinos (67%)⁵⁴. Cabe destacar que las opiniones que apuestan por continuar los combates y no intercambiar rehenes por presos palestinos han ido el aumento tras el alto el fuego de finales de noviembre y son más apoyadas por la población más joven y por la población de la derecha y del centro que por la población más mayor y por los votantes árabes y de izquierda⁵⁵.

Por último, respecto a la solución del conflicto con los palestinos, tras el inicio de la guerra con Hamás una mayoría de los judíos está en contra de la solución de los dos Estados y una mayoría de los árabes está a favor. Un desglose por orientación política entre los judíos muestra que únicamente en la izquierda hay una mayoría (75%) que apoya avanzar hacia una solución de dos Estados al conflicto. En el centro esto es defendido

⁴⁷ War in Gaza Survey 8.

⁴⁸ Flash Survey (October 15-17).

⁴⁹ War in Gaza Survey 8.

⁵⁰ Peace Index-January 2024.

⁵¹ Israel's far right.

⁵² War in Gaza Survey 9.

⁵³ War in Gaza Survey 8.

⁵⁴ *Maariv*.

⁵⁵ War in Gaza Survey 6; War in Gaza Survey 5; War in Gaza Survey 4 y Israeli Voice Index.

por una amplia minoría (45%) y en la derecha sólo una pequeña minoría lo está a favor (21%)⁵⁶.

Antes de la guerra había una situación similar ya que únicamente el 35% de los israelíes apoyaba la solución de dos Estados, 9 puntos porcentuales menos que en 2017 y 15 menos que en 2013, confirmando el cambio casi total que ha habido respecto a esta cuestión en la última década⁵⁷. Entre los judíos israelíes, los *Masortí* (“tradicionales”) y los *Jaredíes/Dati* (“ultraortodoxos” y “religiosos” respectivamente) han tenido menos confianza en los últimos años en ver como posible a la solución de dos Estados. El apoyo *masortí* disminuyó del 33% en 2017 al 17% a inicios de 2023 y el *jaredí/dati* del 22% al 7%. Por el contrario, el apoyo de los judíos “seculares” aumentó del 54% en 2017 al 61%.

En el espectro político, la opinión de los votantes de izquierda y de centro no ha cambiado sustancialmente desde 2017. Sin embargo, esto mismo no se puede decir de la derecha ya que estos apoyaban la solución de dos Estados en un 24% en 2017 y a inicios de 2023 en un 14%⁵⁸.

Conclusiones

El propósito de este artículo era reflejar las opiniones que tienen la población israelí y la población palestina sobre la guerra entre Israel y Hamás y determinar cuáles son los principales cambios que se observan en ellas tras el 7 de octubre de 2023.

Gracias al análisis de las encuestas trabajadas se ha podido constatar que los palestinos, más en Cisjordania que en Gaza, apoyan mayoritariamente el ataque de Hamás a Israel del 7 de octubre de 2023, eso sí, sólo uno de cada diez afirma que tales hechos constituyeron crímenes de guerra, lo cual muestra el sesgo que tiene la población palestina. Del mismo modo, a diferencia que antes de la guerra, los estudios analizados también indican que la mayoría de los palestinos también considera que Hamás es el grupo que más merece liderarles.

El cada vez mayor apoyo a Hamás tiene que ver con que para los palestinos, tanto antes como después de la guerra, la mejor manera de poner fin a la ocupación y establecer un

⁵⁶ War in Gaza Survey 6.

⁵⁷ Life in Israel After Oct. 7 in 5 Charts.

⁵⁸ Pew Research Center.

Estado independiente es la lucha armada. Por tanto, si un grupo protagoniza los ataques armados contra Israel, este recibe mayor apoyo de la población.

El motivo por el cual los palestinos han apoyado y apoyan esta lucha es doble. Por un lado, es una respuesta a las acciones del gobierno de Israel contra su población⁵⁹. Prueba de ello es que el apoyo de los habitantes de Cisjordania a las armas aumentó 19 puntos porcentuales desde que Netanyahu llegó de nuevo al poder a finales de 2022.

Por el otro está la crisis de la Autoridad Palestina, cuya existencia sirve a Israel para la mayoría de los palestinos. Por ello, el grupo político-militar que la sustenta, Fatah, ha ido perdiendo cada vez más apoyo a la vez que el de Hamás y el de otros grupos que defienden la toma de las armas se ha ido incrementando. Dicha crisis tiene su base en el estancamiento del proceso de negociación entre israelíes y palestinos y en la imposibilidad de la AP para constituir un Estado Palestino⁶⁰.

Respecto a la población israelí, pese a la bajada en el apoyo al primer ministro, se ha constatado que el apoyo a la solución de los dos Estados sigue estando en los mismos niveles que antes de la guerra, cuando únicamente el 35% de los israelíes defendía esta opción. Además, se ha visto que esta solución ha perdido mucha fuerza en la sociedad israelí desde 2013, principalmente porque ahora es una opción muy minoritaria para los sectores religiosos y para la derecha en Israel, los cuales han ido recibiendo cada vez más apoyo en los últimos años.

Este giro a las posiciones de derecha se ha producido, por un lado, por el fracaso del proceso de paz en los años 90 del siglo XX y en los 2000 del presente siglo, el cual hizo menos creíbles las posiciones de izquierda y más plausibles las de derechas. A ello también han contribuido los ataques palestinos perpetrados contra civiles israelíes que han incrementado la sensación de amenaza a la seguridad. Diversos estudios han

⁵⁹ FREEDMAN, Michael. y KLOR, Esteban B. «When Deterrence Backfires: House Demolition, Palestinian Radicalization, and Israeli Fatalities». *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 67 (2022). Disponible en: <https://doi.org/10.1177/00220027221139432>

⁶⁰ HULEILEH, Samir. «Facing the Deep Crisis: How Will the Palestinian Authority Meet the Challenges of the New Reality. *Palestine-Israel Journal of Politics, Economics, and Culture*, Vol. 24, No. 1 (2019), pp. 34-40. Disponible en: <https://login.bucm.idm.oclc.org/login?url=https://www.proquest.com/scholarly-journals/facing-deep-crisis-how-will-palestinian-authority/docview/2231399910/se-2>

constatado que en Israel las amenazas a la seguridad del país llevan a la gente a buscar líderes y partidos de derecha que apoyen políticas agresivas⁶¹.

En cuanto a la pérdida de apoyo de la solución de los dos Estados en estos sectores se identifican tres factores que han hecho que los ultraortodoxos se hayan desplazado a la derecha y hayan apoyado políticas agresivas contra los palestinos: la adaptación de Netanyahu a sus demandas, su reticencia a la retirada de los asentamientos al ocuparles en un 30% y el desplazamiento de su electorado a la derecha⁶².

Finalmente, y ya para concluir este artículo, en su Introducción se ha hecho referencia que conocer la opinión de la población en las guerras es vital ya que estas se ganan cuando se conquista el corazón de una población. Tras el análisis de todos los estudios con los que se ha trabajado se puede concluir que el corazón de la población palestina y de la población israelí no están en la actualidad orientados a una solución pacífica del conflicto.

Sin embargo, esto no debe llamar a la desesperanza ya que la opinión pública fluctúa mucho y los conflictos no son catástrofes naturales sino creaciones del ser humano, por lo tanto, de la misma manera que se han originado se pueden solucionar⁶³. En cuanto al cómo, este lo determinará tanto el desarrollo de la actual guerra como su final.

*David Villar Vegas**

Prof. Dr. del Área de Estudios Hebreos y Arameos

Universidad Complutense de Madrid

@VillarV_David

⁶¹ HIRSCH-HOEFLER, Sivan., CANETTI, Daphna. y PEDAHZUR, Ami. «Two of a kind? Voting motivations for populist radical right and religious fundamentalist parties». *Electoral Studies: An international Journal*, Vol. 29, No. 4 (2010), pp. 678-690. DOI: 10.1016/j.electstud.2010.07.003

⁶² HENNING, T. y BECKER, S. «Elections 2019: Positions of the Israeli Parties on the Israeli-Palestinian Conflict». *Palestine - Israel Journal of Politics, Economics, and Culture*, Vol. 24, No. 1 (2019), pp. 209-213.

⁶³ KACOWICZ, Arie. «The Best of All Possible Worlds? An Israeli-Palestinian (-Jordanian) Confederation as an Alternative to the Two-State or One-State Solution». Documento en borrador facilitado por el autor de su charla presentada en Goldman Lecture el 27 de abril de 2023.

21/2024

23 de febrero de 2024

Isidre Ambrós**

Los dilemas de Pekín tras las elecciones en Taiwan

Los dilemas de Pekín tras las elecciones en Taiwan

Resumen:

La elección de Lai Ching-te como nuevo presidente de Taiwan en las elecciones presidenciales y legislativas del 13 de enero han abierto una nueva era en esta isla. Es la tercera ocasión consecutiva que los taiwaneses han votado por el candidato del Partido Progresista Democrático (PPD), que defiende la independencia de la isla. Una elección que sitúa a China ante el dilema de que estrategia seguir para mostrar su descontento ante lo que considera una peligrosa deriva hacia la soberanía de Taiwan. Pekín puede continuar con sus amenazas, incluido el uso de la fuerza, o cambiar de estrategia para intentar seducir a los taiwaneses y lograr la reunificación de la isla con China continental. El presidente de China, Xi Jinping, tiene la última palabra.

Palabras clave:

Taiwan, China, Estados Unidos, Lai, Xi, PPD, Kuomintang.

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

Beijing's dilemmas after the elections in Taiwan

Abstract:

The election of Lai Ching-te as the new president of Taiwan in the presidential and legislative elections on January 13 has opened a new era on this island. It is the third time in a row that Taiwanese have voted for the Democratic Progressive Party (DPP) candidate, who defends the island's independence. An election they places China in the dilemma of what strategy to follow to show its discontent at what it considers a dangerous drift towards the sovereignty of Taiwan. Beijing can continue its threats, including the use of force, or change its strategy to try to seduce the Taiwanese people and achieve the island's reunification with mainland China. The president of China, Xi Jinping, has the last word.

Keywords:

Taiwan, China, United States, Lai, Xi, DPP, Kuomintang

El resultado de las elecciones presidenciales y legislativas de la isla de Taiwan celebradas el pasado 13 de enero causó sin lugar a duda una honda desilusión en las autoridades del gobierno de Pekín. El veredicto de las urnas fue claro y contundente: los taiwaneses eligieron presidente al candidato del gobernante e independentista Partido Progresista Democrático (PPD), Lai Ching-te. Una opción que sitúa al régimen comunista del coloso asiático ante el dilema fundamental de que estrategia seguir para mostrar su descontento ante lo que considera una peligrosa deriva hacia la soberanía de Taiwan, ya que son los terceros comicios consecutivos que los habitantes de esta isla han optado por un candidato soberanista.

El problema es particularmente complejo y, seguramente, difícil de asimilar para el presidente chino, Xi Jinping, quien en su mensaje de Año Nuevo había señalado que la unificación de la isla con la China continental “es históricamente inevitable”. Una afirmación que los taiwaneses le han dado a entender que no comparten, según subraya una encuesta reciente del Instituto de Estudios Europeos y Americanos de la Academia Sínica de Taiwan que señala que menos del 10 por ciento de los 23,5 millones de habitantes de la isla consideran que China sea digna de confianza. Una investigación que precisa, asimismo, que el 78 por ciento de los encuestados consideran que Taiwan y China no son el mismo país y que sólo el 2,3 por ciento de los entrevistados se identifican como chinos.

Un panorama que debería impulsar a las autoridades de China continental a repensar su estrategia para conseguir atraer a “la isla rebelde”, como la definen los líderes del régimen comunista de Pekín, a la madre patria. Un replanteamiento estratégico que se adivina imprescindible para que China pueda tener libre acceso a las aguas del mar Meridional de China y del sudeste asiático, por donde transitan diariamente casi la mitad de los buques portacontenedores del mundo. Un acceso que ahora teme que pueda verse limitado en caso de una grave crisis con Estados Unidos por la barrera geográfica que forman Corea del Sur, Japón, Taiwan, Filipinas y Singapur, países todos ellos aliados de Washington, lo que le sitúa en franca desventaja en su pulso por el control de estas aguas frente a Estados Unidos. Un esquema en que Taiwan juega un papel clave, ya que es la llave para franquear dicha barrera.

Por esta razón, conscientes de lo que estaba en juego, las autoridades de Pekín se esforzaron en los días previos a las elecciones por hacer campaña contra el candidato

soberanista. Emplazaron a los taiwaneses a “tomar la decisión correcta”, ante la disyuntiva de elegir entre la paz y la guerra, la prosperidad o el declive. Incluso el propio presidente Xi Jinping llegó a sugerir una intervención militar para la reunificación de la isla con el coloso asiático. Pero nada parece amedrentar a los taiwaneses y así lo recogieron las urnas, que certificaron que el nuevo presidente será Lai Ching-te del independentista Partido Progresista Democrático (PPD) con el 40,1 por ciento de los votos, frente a los candidatos partidarios de un mayor acercamiento a Pekín como eran Hou Yu-ih, del nacionalista Kuomintang (KMT), que obtuvo el 33,4 por ciento de los votos y Ko Wen-je del populista Partido Popular de Taiwan (PPT), con el 26,4 por ciento de votos.

El nuevo panorama taiwanés

Una simple mirada a estos resultados pone de manifiesto que Lai venció, pero la suma de sus dos oponentes eleva a casi el 60 por ciento el número de votantes que prefería una alternativa al candidato independentista. Un resultado que el gobierno de Pekín se ha apresurado a destacar para indicar que la victoria de Lai no representa el sentimiento mayoritario de los habitantes de la isla, que gozan de un nivel de renta per cápita equivalente a 31.000 euros. Este argumento, sin embargo, no deja de ser una verdad a medias, ya que los otros dos aspirantes a ocupar el palacio presidencial de Taipei, Hou Yu-ih y Ko Wen-je también eran favorables a mantener el actual “status quo” de la isla. Es decir, la paz, la estabilidad y su desarrollo democrático, sin interferencias de Pekín. Es decir, diálogo y cooperación sí, pero no unificación bajo el régimen del partido comunista chino.

Lai Ching-te, que asumirá la presidencia de Taiwan el 20 de mayo, no lo tendrá fácil durante sus cuatro años de liderazgo. Su partido, perdió la mayoría absoluta en las elecciones legislativas que se celebraron el mismo día que las presidenciales, al obtener 51 escaños de un total de 113 en juego, frente a los 52 del Kuomintang y 8 del PPT, lo que obligará a Lai a buscar pactos políticos para poder gobernar eficazmente los asuntos internos. No obstante, como presidente dispondrá de un amplio poder de decisión en política exterior, defensa, seguridad nacional y temas referidos a China.

Por el momento, Lai ya ha prometido que continuará el camino de su antecesora, Tsai Ing-wen. Una declaración de principios que en el trato con Pekín supone mantener el “status quo” de la isla, un concepto que implica el mantenimiento de la paz y la estabilidad, así como el fomento de las relaciones y el desarrollo entre ambos lados del estrecho de Taiwan. Y respecto a Estados Unidos, del cual Taiwan es su décimo socio comercial, supondrá proseguir su política de acercamiento a Washington y a sus aliados. Un gesto que previsiblemente será correspondido con más apoyos por parte de la Casa Blanca en todos los ámbitos, incluido el compromiso de proporcionar asistencia en asuntos de seguridad por valor de 4.500 millones de dólares en los próximos cuatro años.

Un posicionamiento pragmático del líder taiwanés que hace prácticamente imposible que se pueda retomar el diálogo entre Taipei y Pekín. Una relación que se suspendió en el año 2016, después de que su antecesora, Tsai Ing-wen, accediera a la presidencia de Taiwan por primera vez y se negara a asumir el llamado “consenso de 1992”, un supuesto entendimiento entre el entonces partido gobernante Kuomintang en Taipei y el régimen comunista de Pekín según el cual hay una sola China y cada parte es libre de interpretar ese concepto. Una declaración de principios de la presidenta Tsai que propició que el presidente chino Xi Jinping decidiera cortar todo tipo de diálogo.

La respuesta de Pekín

La realidad es que en los últimos años Taipei y Pekín han ido endureciendo sus posturas, especialmente desde el mandato de Donald Trump en la Casa Blanca, y la incorporación de Taiwan a la República Popular de China ha ido adquiriendo relevancia internacional en la tensa relación entre Washington y Pekín. Unas discrepancias que han convertido la incorporación de la “isla rebelde” a China en una línea roja infranqueable para Pekín, a pesar de que el régimen comunista nunca la ha gobernado, y los dirigentes chinos no admiten ningún tipo de negociación sobre este asunto.

El presidente Xi Jinping, que se halla ya en su tercer lustro de mandato, insiste cada vez más en la necesidad de abordar una solución política y evitar que este tema siga arrastrándose de generación en generación. En este sentido, el líder del coloso asiático incide cada vez con mayor reiteración en el carácter inevitable de la reunificación y la vincula a su proyecto de “el gran rejuvenecimiento de la nación china”, un concepto que

en el imaginario chino consiste en recuperar todos los territorios del antiguo Imperio del Centro -Hong Kong, Macao y Taiwan- y su protagonismo como gran potencia internacional. Todo ello con la mirada puesta en la fecha del 2049, cuando se cumplirá el centenario del nacimiento de la República Popular de China.

No obstante, el 2049 no es la única fecha importante que los dirigentes chinos tienen marcada en sus calendarios. Al igual que las autoridades de Taipei y Washington, todos tienen subrayado el 2027. Una fecha en la que se dan muchas coincidencias y podría ser un momento crucial para culminar el retorno de Taiwan a la madre patria, ya sea por medio de la negociación o a través de una intervención militar. Ese año, finalizará el tercer mandato de Xi Jinping al frente del partido comunista chino y deberá renovar su liderazgo si quiere permanecer al frente del gigante asiático otros cinco años, lo que parece fuera de toda duda. A su vez, se celebrará el centenario de la fundación del Ejército Popular de Liberación (EPL), lo que podría constituir un buen momento para demostrar el poderío de las fuerzas armadas chinas con la unificación por la fuerza de Taiwan. Y, finalmente, ese año marcará el punto final de la etapa presidencial de Lai Ching-te en Taiwan, una ocasión que Pekín podría considerar oportuna -en función de su gestión- para poner punto final a las veleidades independentistas de Taipei.

Pero la realidad es tozuda y parece contradecir los deseos de las autoridades de Pekín. Nada parece intimidar a los taiwaneses, a pesar de que el gobierno chino ha ido aumentando su asertividad en los últimos tiempos. Las autoridades comunistas lo han intentado prácticamente todo: campañas cibernéticas, restricciones comerciales, bloqueos temporales, aviones de combate surcando el cielo de Taiwan, una formación naval con un portaaviones rodeando la isla, maniobras con fuego real e incluso el disparo de algunos misiles que habrían surcado su espacio aéreo y habrían caído en la zona económica exclusiva de Japón. El hecho, sin embargo, es que cada vez que en Pekín deciden aumentar la presión sobre Taipei, crece el sentimiento nacional entre los taiwaneses.

Opciones estratégicas

Un panorama que genera inquietud entre los dirigentes chinos, conscientes de que tienen que modificar su estrategia para ganarse el favor de los habitantes de la isla rebelde si quieren recuperar ese territorio para la madre patria. Un giro que se adivina inevitable si quieren romper la tendencia que parece haberse instalado entre los taiwaneses de elegir un candidato que defiende la soberanía de la isla. Un objetivo que para alcanzarlo les aboca a modificar sus planes de actuación hacia la isla, sustentados hasta ahora, en gran medida, en unos planteamientos ideados varias décadas atrás, en un contexto que no tenía nada que ver con el actual, y que no excluye la unificación a través de una intervención militar.

Para los dirigentes del gigante asiático lo más fácil sería proseguir con su política de hostigamiento continuo, para responder a un gobierno taiwanés dirigido por un líder que defiende la independencia de la isla. Es decir, maniobras militares frecuentes aislando la isla e incluso acumulando tropas en la cercana costa de Fujian, separada escasos kilómetros de las pequeñas islas taiwaneses de Kinmen y Matsu. Pero esta demostración de poderío militar podría resultar contraproducente, aumentaría la tensión en la región y empujaría a los socios asiáticos de Estados Unidos a pedir a la Casa Blanca que aumentase su presencia en la zona.

Un horizonte, sin embargo, que no parece inquietar a Xi Jinping, que inicio hace unos meses una renovación de los altos mandos militares del Ejército Popular de Liberación. Una iniciativa que algunos analistas interpretan como una purga en la cúpula de las fuerzas armadas chinas para asegurarse fidelidad y una mayor eficacia y rapidez de ejecución de sus órdenes en la cadena de mandos. Una remodelación que supuso la destitución del ministro de Defensa Li Shangfu y de varios altos mandos de la fuerza de cohetes, que es la que supervisa los arsenales nucleares y de misiles. Una reorganización que sugiere que una posible invasión militar china de Taiwan parece extremadamente difícil en estos momentos pero no es descartable a medio plazo.

Otra opción a la que Pekín podría recurrir en los próximos tiempos para castigar las veleidades independentistas de Taipei sin provocar grandes críticas internacionales podría consistir en obligar aleatoriamente a los barcos portacontenedores que se

dirigieran a Taiwan a detenerse primero en un puerto de China continental. Sería una forma de afirmar su soberanía sobre las aguas del mar Meridional de China, por donde circula diariamente cerca de la mitad del comercio marítimo mundial. Una medida, sin embargo, que podría provocar el enojo de algunos de los principales socios del China, en una época en que la debilitada economía del coloso asiático necesita la inversión extranjera y no puede hacer oídos sordos a dichas críticas.

Para intentar doblegar la voluntad de los taiwaneses Pekín también podría recurrir a la aplicación de nuevas sanciones económicas y comerciales a la isla, pero esta acción podría tener graves consecuencias para la economía del gigante asiático. Por una parte, porque alimentaría la imagen de matón económico y por otro lado porque la industria china necesita los semiconductores de Taiwan, especialmente tras la prohibición estadounidense de vender tecnología de doble uso a las empresas chinas. Y no hay que olvidar que Taiwan, con un tamaño algo menor que Extremadura, es la gran potencia mundial de semiconductores al producir el 60 por ciento de los chips mundiales y prácticamente el 90 por ciento de los de alta precisión. Una especialización que le otorga a la isla un alto valor estratégico y un capítulo aparte en el pulso que mantienen China y Estados Unidos.

Por otra parte, el presidente Xi Jinping podría seguir aplicando una iniciativa más prudente, pero no por ello menos eficaz, y que por el momento es la que parece que da mejores resultados a Pekín. Un plan que consiste en asfixiar diplomáticamente al gobierno de Taipei mediante la captación de sus aliados a través de acuerdos económicos y la exigencia de asumir el principio de la existencia de un sola China, la República Popular de China, frente a la República de China que es el nombre oficial de Taiwan. Una ofensiva diplomática más lenta pero que ha provocado que la denominada isla rebelde por el gobierno de Pekín haya visto reducido su reconocimiento internacional a tan sólo 11 países más el Vaticano, frente a los 31 aliados con que contaba en el año 2000. Una disminución que se ha acelerado a partir del 2016, cuando la independentista Tsai Ing-wen asumió la presidencia en Taipei, que ha supuesto la pérdida del apoyo de 10 países y cuyo último exponente ha sido la pequeña nación insular de Nauru, un estado de Micronesia situado en el océano Pacífico, que anunció que cortaba sus relaciones con Taipei cuarenta y ocho horas después de las elecciones presidenciales y legislativas celebradas el pasado 13 de enero.

Conclusiones

A la vista del resultado de los comicios celebrados en Taiwan, que han otorgado la presidencia de la isla al candidato del independentista PPD, Lai Ching-te, y de la inquebrantable voluntad de los dirigentes de Pekín de llevar a cabo la anexión de la isla a la China continental, el horizonte que se vislumbra es de más tensión en el estrecho de Taiwan y por extensión en las aguas del mar Meridional de China. No obstante, el aumento o disminución de dicha tensión en la zona no está escrito y todo dependerá, en última instancia, del estado de las relaciones entre China y Estados Unidos, si bien ninguna de las dos superpotencias está dispuesta a iniciar un conflicto militar internacional

La experiencia demuestra que los dirigentes de Pekín no serán los primeros en mover ficha y aguardarán a los primeros pasos de Lai y de Washington para decidir si aumentan o no la presión sobre la isla. Será decisivo, en este sentido, el discurso programático que realizará Lai Ching-te en su toma de posesión el próximo 20 de mayo. Ese día constituirá el verdadero punto de inflexión de las futuras relaciones entre Taipei y Pekín.

Sin embargo, más importante que la política que Lai pretenda impulsar con respecto a China, el régimen comunista de Pekín guiará sus acciones en función del grado de apoyo que Washington decida dar a Taipei. Y aquí se abre un gran interrogante, ya que 2024 es un año electoral en Estados Unidos, lo cual sugiere que se endurecerá el discurso de los candidatos hacia China y todo dependerá de quien sea el nuevo inquilino de la Casa Blanca. Hay que recordar, en este sentido, que fue con Donald Trump cuando se produjo un aumento sustancial de la tensión entre Taiwan y China, que luego se ha mantenido bajo la presidencia de Joe Biden. Un panorama que sugiere que gane quien gane las próximas elecciones presidenciales estadounidenses, seguirá la tensión a través del estrecho de Taiwan.

Ahora bien, no se prevé tampoco que el presidente chino, Xi Jinping, permanezca con los brazos cruzados. Es consciente que tiene tiempo para meditar su respuesta a los resultados de las urnas taiwanesas al menos hasta el 20 de mayo, cuando Lai anuncie su programa político. El problema para Xi, y para el mundo entero, es que ha reiterado en numerosas ocasiones que Taiwan es una línea roja infranqueable y su anexión a la República Popular es incuestionable. Una afirmación que no deja lugar a interpretaciones

y que puede abocar al planeta a una grave crisis internacional si optase por ejecutar esa decisión al precio que sea, desechando la posibilidad de promover la coexistencia pacífica entre ambos lados del estrecho.

No obstante, la realidad de los hechos sugiere que los líderes chinos son conscientes de que la política de mucho palo y poca zanahoria que han desarrollado con Taiwan durante décadas está agotada y no han logrado doblegar a los taiwaneses. Xi Jinping sabe que tiene que cambiar esta dinámica si quiere pasar a la historia como el líder que reunificó la isla con China continental, pero para ello deberá apostar por nuevas fórmulas donde prime el diálogo y la cooperación en lugar del uso de la fuerza. Es la única alternativa al mantenimiento de la tensa situación actual. Xi tiene la última palabra y mucho tiempo aún para reflexionar sobre su próximo paso para presionar a la isla rebelde.

*Isidre Ambrós**

Periodista, analista especializado en Asia-Pacífico y autor del libro “La cara oculta de China”

[@iambros](#)

22/2024

26 de febrero de 2024

José Luis Calvo Alberro

Occidente y la guerra

Occidente y la guerra

Resumen:

Occidente ve como su superioridad militar, incontestable durante varios siglos, se va deteriorando. Los resultados en conflictos tanto convencionales como irregulares, o incluso en operaciones de paz, han sido decepcionantes en las últimas décadas. La causa no es tanto un debilitamiento de poder económico y geopolítico, como contradicciones mayúsculas a la hora de comprender tanto la guerra como la paz. Occidente rehúsa formalmente utilizar la guerra, pero a veces tiene que recurrir a ella, de la misma forma que busca la paz, pero no siempre la paz que esperan las poblaciones locales. Eso provoca tanto inseguridades internas como feroces críticas y acusaciones de hipocresía externas. Como siempre, el pragmatismo puede ser de ayuda para superar esta crisis conceptual.

Palabras clave:

Guerra, paz, modelo militar occidental.

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

War and the Western World

Abstract:

The Western World sees how its military superiority, incontestable for several centuries, is deteriorating. The outcomes in both conventional and irregular conflicts or even in peace operations have been disappointing in recent decades. The cause is not so much a weakening of economic and geopolitical power as major contradictions when it comes to understanding both war and peace. The Western countries formally refuse to use war, but sometimes have to resort to it, just as they seek peace, but not always the peace that local populations expect. This provokes both internal insecurities and fierce external criticism and accusations of hypocrisy. As always, pragmatism can be helpful in overcoming this conceptual crisis.

Keywords:

War, peace, Western way of war

Introducción

Por varios siglos, la superioridad militar de Occidente ha sido incontestable. Las razones para ello son bien conocidas: economías más prósperas que han permitido mayores gastos en defensa, sistemas políticos más representativos, que han motivado mejor a sus combatientes, una tecnología y una organización militar mucho más sofisticada que la de sus adversarios y una torva inclinación hacia un tipo de combate extremadamente letal, que otros pueblos trataban tradicionalmente de evitar.

Se han dado momentos históricos en los que esa superioridad se ha puesto seriamente en duda y algunas potencias occidentales han sido claramente derrotadas, y hasta humilladas, pero siempre llegaba un sucesor a recuperar el terreno perdido. Hoy nos encontramos en uno de esos momentos de duda, que se manifiesta en pobres resultados en las actuaciones militares y en inseguridad y falta de confianza en el frente interno. Puede que sea solo uno más de esos periodos de reajuste de los que la potencia militar de Occidente volverá a surgir victoriosa, o puede que sea un síntoma de su declive final.

Legitimidad e hipocresía

La excelencia occidental en la guerra se consiguió a un precio devastador. El suelo europeo fue durante milenios un campo de batalla casi permanente y en el siglo XX esa tendencia casi acabó con Europa. La reacción lógica fue un rechazo de la guerra como instrumento político y su prohibición legal en la Carta de las Naciones Unidas.

La arquitectura de seguridad que se creó tras el final de la Segunda Guerra Mundial descartaba el recurso a la guerra en la relación entre Estados. Desafortunadamente, la Guerra Fría convirtió esas esperanzas en vanas, aunque introdujo un elemento que, paradójicamente, hizo que el recurso a la guerra entre grandes potencias fuese más improbable que nunca. Las armas nucleares rompieron la lógica de coste-beneficio presente en las decisiones que llevan a un conflicto armado y garantizaron unas décadas de paz. No en todo el mundo, porque en muchos lugares esa lógica no imperaba, pero sí en Europa y en los aliados de Estados Unidos, que podían resguardarse bajo el paraguas nuclear norteamericano.

El rechazo a la guerra caló fuertemente en la conciencia de muchos europeos y norteamericanos, hasta el punto de que el mismo término «guerra» llegó a estar proscrito en el lenguaje político. Sin embargo, la prosaica realidad daba todavía muchas oportunidades al empleo de la guerra o, al menos, al uso de la fuerza militar con objetivos políticos o económicos. Surgió así uno de los vicios de los que hoy se acusa a Occidente con mayor indignación desde los países del denominado sur global: la hipocresía.

Europeos y norteamericanos utilizaron sofisticados tecnicismos para justificar que no se estaba recurriendo a la guerra, pese a que las acciones sobre el terreno producían una letalidad que encajaba bastante bien con lo que se consideraba propio de un conflicto armado. Operaciones de paz, de estabilización, de gestión de crisis o de asistencia militar terminaban con frecuencia siendo difíciles de distinguir de lo que habitualmente se entendía por un conflicto armado. Esta situación fue creando un poso de incomodidad también en las opiniones públicas occidentales, bien porque no se llamase a las cosas por su nombre, bien porque se siguiesen utilizando los procedimientos bélicos habituales bajo denominaciones diferentes.

Para ser justos, hay que señalar que la acusación de hipocresía es solo parcialmente acertada. Es verdad que, en ocasiones, se ha camuflado una intervención armada como una operación humanitaria o de protección de la población civil, pero también es cierto que el modelo de actuación militar en Occidente ha intentado hacerse cada vez menos letal, que en muchos casos las intervenciones sí que respondían a motivos humanitarios o de búsqueda de la estabilidad y que, con todos los fallos que pueden esperarse en un escenario tan caótico como un campo de batalla, se ha intentado mantener el respeto al derecho de los conflictos armados. Sin embargo, los aspectos positivos han quedado anegados por los negativos, especialmente tras errores estratégicos como las intervenciones en Irak o Libia, donde apareció un Occidente dispuesto a romper sus propias normas para conseguir objetivos geopolíticos.

Los recientes conflictos en Ucrania y Gaza han reavivado este debate, poniendo de nuevo en primera línea otra de las acusaciones habituales contra Occidente, una derivada en realidad de la hipocresía: el doble rasero a la hora de juzgar el uso de la fuerza armada. Se argumenta que Israel no hace en Gaza nada diferente a lo que Rusia

ha hecho en Ucrania, y que el apoyo a las operaciones israelíes y la condena de las rusas es una nueva muestra de la hipocresía occidental.

La verdad es que la comparación no es tan simple como se presenta. Tanto Ucrania como Israel sufrieron agresiones ilegales e intolerables y tanto su respuesta armada como el apoyo inicial de Occidente estuvieron plenamente justificados. También es cierto que europeos y norteamericanos se han esforzado por moderar la respuesta israelí, de la misma forma que han vetado el uso de las armas proporcionadas a Ucrania sobre suelo ruso. Con todo, es cierto que Israel está matando civiles en Gaza a un ritmo considerablemente superior al de Rusia en Ucrania. El daño está hecho y Occidente se enfrenta de nuevo a sus contradicciones entre el rechazo teórico a la guerra y su aceptación, incluso en los términos más brutales, cuando se considera necesario.

Esa contradicción ha hecho mucho daño a la capacidad militar occidental. Lo ha hecho además socavando la legitimidad, que es precisamente uno de los puntos fuertes de las democracias. La pérdida de legitimidad se ha producido tanto en las opiniones públicas internas como en la de los países que no suelen incluirse en el bloque occidental. Eso ha aumentado la desconfianza interna y la indignación externa por el empleo de la fuerza armada, incluso en las ocasiones en las que ese empleo ha estado plenamente justificado.

El laberinto de la intervención exterior

Hubo un momento en el que la mayor parte del mundo estaba ocupado por potencias europeas, que se servían para ello de su superioridad militar. Aunque han pasado ya muchas décadas desde que esa situación terminó, el sentimiento de humillación y en ocasiones de revancha, persiste en muchos de los pueblos antaño sometidos, entre ellos el que se está afianzando como potencia global de primer orden: la República Popular China.

Para comprender cómo el modelo militar europeo llegó a alcanzar tal grado de superioridad hay que señalar dos elementos principales. El primero fue la supremacía naval. A partir del siglo XVIII no hubo ninguna potencia capaz de desafiar a una flota europea en una batalla naval, situación que se mantuvo hasta la derrota rusa en

Tsushima, en 1905, frente a la marina japonesa. Pese a ello, los logros japoneses se consideraron una rareza y no se tardó en incluir al país como un «asimilado» a Occidente. La supremacía naval permitía a los europeos dominar las comunicaciones marítimas, y con ello el comercio mundial, además de mover sus ejércitos a cualquier parte del mundo con una libertad que solo podía ser coartada por otras potencias europeas.

El segundo elemento fue la habilidad para aprovechar la falta de cohesión política en los territorios que Europa iba ocupando. La colonización se llevó siempre a cabo atrayendo a élites locales descontentas con el poder establecido y suficientemente influyentes como para colaborar eficazmente en su derrocamiento. Los ejércitos europeos, sofisticados pero reducidos en tamaño, se utilizaban como elemento decisivo en enfrentamientos en los que las tribus, milicias y ejércitos locales ejercían habitualmente el esfuerzo principal.

Todo ese sistema se vino abajo durante el siglo XX por diferentes motivos. El debilitamiento europeo en ambas guerras mundiales fue el principal, pero habría que señalar también el despertar nacionalista en muchas de las colonias y el espíritu anticolonial de las nuevas potencias, Estados Unidos y la Unión Soviética. El golpe definitivo fue asestado por el desarrollo de métodos de lucha más sofisticados, basados en conseguir el apoyo y el control de la población, para aislar a las fuerzas europeas y a sus aliados locales.

Las derrotas europeas en sus últimos reductos coloniales fueron sustituidas por nuevas intervenciones exteriores, tanto de Estados Unidos como de la URSS. El modelo era nuevo, porque no existía la intención de adquirir colonias al modo clásico, sino de apoyar a gobiernos o movimientos insurgentes alineados con los intereses propios. En esas circunstancias, tanto soviéticos como norteamericanos se encontraron con un problema que continúa siéndolo en nuestros días: los actores locales a los que se apoya son, con frecuencia, muy difíciles de controlar.

No es lo mismo conquistar un territorio con fuerzas propias, bien apoyadas por grupos locales subordinados, que apoyar a un gobierno o grupo político cuya autonomía formal se reconoce. En el nuevo modelo de intervención exterior no es posible jugar con los actores locales, estableciendo alianzas y contra alianzas según los intereses propios y

la evolución de los acontecimientos. Hay que apoyar a lo que se encuentra sobre el terreno y eso incluye tener que lidiar con gobiernos corruptos o ineficientes, con grupos armados con tendencia a la sobreactuación o, simplemente, con actores locales con su propia agenda, que no siempre coincide con la de la potencia exterior que los apoya.

Tanto Estados Unidos como la URSS terminaron por intentar paliar la poca confianza que les merecían los actores locales acumulando fuerzas propias sobre el terreno, los norteamericanos en Vietnam y los soviéticos en Afganistán. En ambos casos fracasaron porque no fueron capaces de transferir el peso de las operaciones militares a fuerzas locales fiables, con lo que el coste de las bajas sobre las fuerzas propias se hizo insostenible. En ambos casos se construyeron sistemas militares locales que se demostraron endebles frente a un adversario mejor motivado y organizado, y en ambos casos su resistencia se hundió cuando se hizo imposible seguir apoyándolos, en el caso de Vietnam por la negativa del Congreso norteamericano y en el de Afganistán por la disolución de la URSS.

Toda esa cadena de fallos que terminaron en fracaso se ha repetido recientemente en varios escenarios en los que las tropas occidentales han intervenido. Afganistán es probablemente el caso más claro, especialmente preocupante porque detrás del movimiento talibán no había ninguna gran potencia, como fue el caso en Vietnam o en el propio Afganistán en los años 80. Irak estuvo a punto de convertirse en un nuevo fracaso mayúsculo, aunque el país ha sido capaz de alcanzar un cierto grado de estabilidad, siempre manteniendo precarios equilibrios.

Puede que el caso más doloroso sea el de las intervenciones europeas en África. Resulta doloroso porque allí se ha aplicado un modelo de intervención militar nuevo, que pretendía evitar los errores del pasado. Un enfoque integral que combina el adiestramiento militar, la presencia muy limitada de fuerzas europeas sobre el terreno, la ayuda al desarrollo y las iniciativas de seguridad regionales. Todo ese entramado, que otorga el papel principal a los actores locales y regionales, se ha venido abajo ante conflictos endémicos más complejos de lo que se estimaba, la falta de comprensión europea, la ineficiencia de los gobiernos locales y el hartazgo de la población, que ha terminado por llevar al poder a juntas militares golpistas, a las que les ha faltado tiempo para buscar el apoyo de Rusia o China.

El viejo modelo colonial ya no es aplicable, afortunadamente, pero los occidentales no hemos encontrado otro que permita estabilizar zonas en crisis en colaboración con las autoridades locales. El modelo de Naciones Unidas, en el que se pusieron muchas esperanzas en los años 90, se ahogó en los fracasos de Bosnia-Herzegovina y Somalia y, aunque sigue siendo útil en algunos lugares del mundo, se encuentra en un retroceso que se antoja irreversible. Las intervenciones militares más duras de la denominada «guerra contra el terrorismo» no salieron como se esperaba y el fracaso de Estados Unidos y sus aliados, total en Afganistán y parcial en Irak, han contribuido mucho a crear la sensación de debilidad occidental que está detrás de aventuras como la agresión rusa contra Ucrania. La tercera generación de operaciones exteriores de estabilización, liderada por la Unión Europea en África, se desmorona por momentos, no por la presión de enemigos potenciales o reales, sino por el descontento de la propia población y los gobiernos locales.

Viejos fantasmas. El retorno de la guerra convencional

Tras el final de la Guerra Fría se consideró que un conflicto convencional entre superpotencias era muy poco probable. Estados Unidos había demostrado su superioridad abrumadora en la guerra del Golfo de 1991, la URSS ya no existía, Rusia estaba arruinada y a China le quedaba un largo camino para ser una potencia militar moderna. Podrían darse conflictos limitados, como las habituales guerras en Oriente Medio, o rarezas, como la invasión iraquí de Kuwait en 1990, pero un conflicto de grandes dimensiones parecía poco probable en la época de la «paz americana». Las operaciones de estabilización y la lucha contra adversarios asimétricos serían el patrón usual.

Las intervenciones en Irak y Afganistán debilitaron considerablemente la imagen de potencia invencible de Estados Unidos, mientras que tanto Rusia como China emprendían ambiciosos programas para incrementar su fuerza militar. Rusia fue menos prudente que China en la aplicación de esa fuerza y, tras el aviso de la guerra en Georgia en 2008, se lanzó a una intervención militar en Ucrania en 2014.

No obstante, en esa ocasión la intervención militar se diseñó para evitar la atribución directa de la agresión al gobierno ruso. La ocupación de Crimea se llevó a cabo con

tropas sin distintivos y con el Kremlin negando su implicación directa en los hechos durante meses. En el Dombás, la insurgencia se organizó con una mezcla de voluntarios locales, contratistas y fuerzas especiales rusas y, en algunas fases, tropas regulares de Moscú, pero el gobierno ruso siguió negando su implicación.

Esos intentos por enmascarar la implicación propia en la agresión contra Ucrania se dejaron totalmente de lado en 2022. Apenas la denominación de «operación especial» trataba tímidamente de disimular lo que fue una invasión en toda regla, a la antigua usanza, que salió desastrosamente mal, peor todavía que la invasión norteamericana de Irak. La temeridad rusa tuvo mucho que ver con la sensación de que tanto Europa como Estados Unidos eran débiles y no cabía esperar una respuesta de envergadura.

El abierto ataque ruso contra su vecino terminó con la ilusión de que las guerras entre Estados no eran ya posibles en Europa y puso también en evidencia lo poco preparados que estaban los ejércitos europeos y hasta el norteamericano, para afrontar un conflicto convencional. Si en los conflictos irregulares Occidente lo hacía francamente mal, las perspectivas de éxito en una guerra convencional no parecían tampoco muy alentadoras. Los pequeños ejércitos profesionales de la posguerra fría, sin apenas reservas y pobremente apoyados por una industria de defensa jibarizada por la deslocalización, no parecían lo más adecuado para librar extensas y prolongadas batallas de material.

El renacer de la guerra convencional en Europa ha sido consecuencia de dos fallos mayúsculos en el sistema de seguridad occidental. Por un lado, las fuerzas occidentales ya no disuaden lo suficiente. Por otro lado, se han dejado caer todos los mecanismos de confianza y apaciguamiento activos tras el final de la Guerra Fría. Esto ha condenado a Europa a la guerra de nuevo, pero la Europa beligerante de la primera mitad del siglo XX ya no existe, como no existen unos Estados Unidos capaces de producir y alimentar ejércitos inmensos.

La ausencia de conflictos armados mayores ha fomentado la idea absurda de que todas las intervenciones militares serían limitadas y contra adversarios débiles o no convencionales, o la aún más absurda de que las guerras futuras serán un mero intercambio de ciberataques y campañas de desinformación. Las viejas máximas de Clausewitz acerca de que la apuesta por incrementar el nivel de violencia supone en esencia una ventaja, o la importancia del «poder de hacer daño» (*power to hurt*) que

Thomas Schelling enunciaba en los años 60, han caído en el olvido. O no. Tanto Vladimir Putin como los líderes de Hamas o el gobierno israelí parecen haberlo recordado últimamente.

Occidente frente a sus contradicciones

¿Por qué los ejércitos occidentales, antaño casi invencibles, encuentran hoy en día semejantes dificultades? Podría recuperarse el viejo concepto de sociedades decadentes, cada vez menos aptas para la guerra. En esencia el mismo que un deprimido Vegecio mencionaba en su *De Re Militari* en el siglo V, para explicar la inoperancia de lo que quedaba del Ejército romano.

Sin embargo, la situación es más compleja y, en muchos aspectos, la Europa y la Norteamérica de hoy en día están lejos de ser el moribundo Imperio romano occidental del siglo V. Pese a todos los avances económicos de China y los demás miembros del sur global, la economía de Occidente sigue siendo muy fuerte, no solo por su volumen¹, sino por su dominio de mercados e instrumentos económicos. Además, a las economías emergentes, incluida China, les faltan todavía décadas para traducir su crecimiento económico en poder militar efectivo.

Los modelos militares que pueden oponerse con eficacia a Occidente en un conflicto armado mayor son en general poco fiables. Rusia ha demostrado, como hace con frecuencia, una prodigiosa resiliencia combinada con una apabullante ineptitud. China está construyendo un modelo que necesita todavía ser probado en una situación real y algunos países como Irán han puesto en marcha un complejo sistema híbrido, diseñado precisamente para obtener ventajas estratégicas sin caer en un conflicto convencional.

La debilidad de Occidente es más conceptual que real y se centra en gran medida en sus propias contradicciones a la hora de enfrentar el problema de la guerra. En la teoría, la violencia armada se considera un instrumento no válido en las relaciones entre Estados. En la práctica, se la utiliza cuando se estima necesario. Esta situación provoca

¹ El producto interior bruto (nominal) de los Estados miembros de la OTAN ascendía en 2020 al 47 % del global y eso que excluye a países claramente dentro del bloque occidental, como Japón, Australia o Corea del Sur. *The Global Economy* (página web). Disponible en: https://www.theglobaleconomy.com/rankings/gdp_share/NATO/ (consultado 5/1/2024)

un enfoque casi esquizofrénico, que termina por combinar lo peor de dos principios en apariencia opuestos. Ni se prepara bien la guerra, ni se apuesta con convicción y realismo por la paz. A eso se une la sorprendente incapacidad occidental para interaccionar con otras culturas en un conflicto bélico, lo que provoca de nuevo una situación paradójica. Se exigen condiciones inasumibles para sociedades y gobiernos que necesitan ayuda y, cuando resulta evidente que esas condiciones no se van a cumplir, se cae en la resignación de apoyar a líderes y gobiernos corruptos, ineficientes e impopulares.

En realidad, tras esta serie de contradicciones hay ideas valiosas, aunque su ejecución práctica haya pecado de un exceso de ingenuidad en unas ocasiones y de radicalismo en otras. La Segunda Guerra Mundial, y su hoguera nuclear final, demostraron que la guerra podía llevar más que nunca a la humanidad a la ruina. La renuncia a la guerra como instrumento de relación entre Estados era un camino lógico, aunque se pecó de un entusiasmo y optimismo excesivos en su aplicación práctica.

El final de la Guerra Fría dio origen al segundo mantra imperfecto. Si el primero era que la guerra ya no era aceptable, el segundo fue que la democracia era imprescindible para la paz. Toda intervención exterior se plegó a la necesidad de apoyar a gobiernos que comulgasen con los valores y modelos occidentales, considerados como referencia universal. El problema es que, si bien parece de sentido común que la guerra es mala, y evidente que los modelos occidentales han creado las sociedades más prósperas y vitales en la historia de la humanidad, intentar conseguir un mundo democrático y pacífico resulta una tarea frustrante. A veces porque otras culturas no han llegado al mismo punto de desarrollo o a las mismas conclusiones sobre el futuro deseable, a veces porque los propios occidentales no tenemos nuestro propio modelo lo suficientemente consolidado.

La solución del problema esencial de Occidente con la guerra pasa por la aceptación de que la guerra todavía existe. No va a desaparecer simplemente porque se la niegue, algo que recuerda a las supersticiones medievales sobre no mencionar el nombre del diablo para que no se manifieste. Ciertamente, hay que evitar la guerra en tanto se pueda, con la esperanza de que un día desaparezca, pero mientras tanto hay que mantenerse preparado para ella. También hay que promover los valores y modelos que consideramos

honestamente beneficiosos para la humanidad, pero sin intentar imponerlos por la fuerza o pretender dar lecciones en casa ajena. Es lícito que tratemos de fomentar nuestros valores y es imprescindible que estemos dispuestos a defenderlos cuando alguien pretenda arrebatárnoslos, pero debemos recuperar el pragmatismo de pensar que no todo el mundo está de acuerdo en que la guerra no es un instrumento válido, y muchos ven con escepticismo nuestros modelos políticos, económicos y sociales.

La alternativa es la situación en la que nos encontramos ahora, que no parece muy halagüeña. Con escasa capacidad para hacer guerras que inicialmente no aceptamos, pero que al final tenemos que librar, y con escasa capacidad para establecer situaciones de paz que no son las que esperan las poblaciones afectadas. Todo ello sufriendo una acusación de hipocresía que resulta justificada para quienes predicán una cosa y al final se ven obligados a hacer lo contrario, y que extiende todavía más el rencor hacia Occidente en aquellos lugares que un día sometió.

Cabe la esperanza de que la guerra desaparezca con el tiempo, como desaparecieron otras pautas culturales, desde la esclavitud hasta el canibalismo y los sacrificios humanos, o están en vías de desaparición las sociedades patriarcales. No cabe duda de que hay que trabajar activamente por ello, pero debemos ser conscientes de que no ocurrirá de un día para otro. Probablemente, como sucedió con las costumbres antes mencionadas, habrá que esperar a que no solo se generalice la condena ética a las mismas, sino que se extienda el consenso sobre su escasa utilidad práctica.

De momento, hay muchos actores internacionales, incluyendo algunos occidentales, que piensan todavía que la guerra resulta útil y, en consecuencia, recurren a ella cuando les conviene y ven oportunidad para ello. La búsqueda de la paz es, no obstante, una aspiración cada vez más generalizada y probablemente podamos, en un futuro más bien lejano, olvidar el famoso *Si vis pacem parabellum* del antes mencionado Vegecio. La prudencia, no obstante, nos aconseja tenerlo todavía hoy en cuenta o, si acaso, sustituirlo por algo así como «Si quieres la paz, trabaja por ella... pero mantén por si acaso un plan B».

José Luis Calvo Albero
Coronel del Ejército de Tierra, DEM



23/2024

29 de febrero de 2024

Luis Perales Garat *

Una Armada de 500 buques

Una Armada de 500 buques

Resumen:

La Marina Mercante es un medio del Estado que deberá atender a las necesidades nacionales de la defensa cuando así se requiera. Existen los mecanismos legales adecuados para su empleo, pero únicamente como medidas excepcionales. Sin embargo, la Estrategia de Seguridad Marítima Nacional establece la colaboración y cooperación como pauta de actuación principal en el sector marítimo.

Se propone la participación de los buques mercantes en las actividades de las Fuerzas Armadas, comenzando con su integración en ejercicios, para mantener la necesaria preparación para su uso. De la experiencia adquirida, se deberán arbitrar los procedimientos adecuados para que se pueda realizar de la manera más conveniente, sin recurrir específicamente al flete.

Palabras clave:

Armada, buques mercantes, colaboración, flete, adscripción, expropiación, requisa, Estrategia de Seguridad Marítima Nacional.

1

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

A 500-ship Navy

Abstract:

Spanish Merchant Marine is a part of the State, which should be ready to respond to any specific Defense requirements. Although there are legal dispositions for its use, these can only be employed in special circumstances. However, the National Maritime Security Strategy fosters cooperation as the mechanism to achieve synergy.

What it is proposed is the participation of merchant ships in the Armed Forces activities, starting with its integration in exercises, to improve and maintain the required level of preparation and training. Based on this experience, new arrangements should be made, offering additional options to supplement the use of chartering.

Keywords:

Spanish Navy, merchant ships, cooperation, chartering, allocation, expropriation, requisition, Spanish Maritime Security Strategy.

Introducción

Conocida es la obsesión americana por disponer de una marina de 300 buques, no siendo esta más que una adaptación a la baja de la histórica ambición latente en la US Navy¹. Menos conocidas son otras posibilidades que se comienzan a plantear para hacer frente a la carencia de buques, y a la creciente amenaza de la marina china en un ámbito global, proponiendo la posibilidad de emplear buques civiles², y el empleo de patentes de corso³ para poder equilibrar la falta de medios.

Y, aunque la cifra de 500 buques para la Armada es necesariamente arbitraria, y supera la cifra de buques que China y EE. UU. quieren llegar a poseer⁴, no deja de significar claramente cuáles son las posibilidades que la numerosa flota mercante española presenta para el necesario concurso de cualquier operación.

Los ejemplos históricos de empleo de buques mercantes son muchos, siendo los casos más recientes la designación de los petroleros de CAMPSA Campeón y Camponubla en los años 80, antes de la incorporación a la Armada del Mar del Norte (después Marqués de la Ensenada) como posibles buques de aprovisionamiento de la Flota durante la primera guerra del Golfo⁵, y la instalación de la maniobra necesaria para aprovisionamiento en la mar al Campeador⁶; la evacuación de El Aaiún en 1975, donde participaron buques de la Compañía Transmediterránea⁷ en la denominada Operación Golondrina; y la evacuación de Guinea en 1968, donde participaron los buques de Transmediterránea Ernesto Anastasio, Ciudad de Toledo y Río Francolí, y el mercante

¹ LAGRONE, Sam. «Navy's Force Design 2045 Plans for 373 Ship Fleet, 150 Unmanned Vessels», *USNI News*. 26 julio 2022. Disponible en: <https://news.usni.org/2022/07/26/navys-force-design-2045-plans-for-373-ship-fleet-150-unmanned-vessels>

Nota: Todos los enlaces se encuentran activos con fecha de 18 de diciembre de 2023.

² ROBINSON HARRIS, Captain R., U. S. Navy (Ret.); et al. «Converting Merchant Ships to Missile Ships for the Win», *USNI*. January 2019. Disponible en: <https://www.usni.org/magazines/proceedings/2019/january/converting-merchant-ships-missile-ships-win>.

³ CANCIAN, Mark, Colonel U. S. Marine Corps (Retired) and SCHWARTZ, Brandon. «Unleash the Privateers!», *USNI*. April 2020. Disponible en: <https://www.usni.org/magazines/proceedings/2020/april/unleash-privateers>

⁴ LENDON, Brad. «Expert's warning to US Navy on China: Bigger fleet almost always wins», *CNN*. January 17, 2023. Disponible en:

<https://edition.cnn.com/2023/01/16/asia/china-navy-fleet-size-history-victory-intl-hnk-ml/index.html>

⁵ DÍAZ LORENZO, Juan Carlos. «La vida marinera del petrolero de flota "Marqués de la Ensenada" (1991-2011)», *blog de Juan Carlos Díaz Lorenzo*. 29 de marzo de 2012. Disponible en:

<https://delamarylosbarcos.wordpress.com/2012/03/29/la-vida-marinera-del-petrolero-de-flota-marques-de-la-ensenada-1991-2011/> Según el autor, se llegó a adquirir en Canadá la maniobra de aprovisionamiento en la mar para dos buques.

⁶ Disponible en: <https://foro.todoavante.es/viewtopic.php?p=102262>. Según el apuntador del foro, se le dotó de una maniobra de aprovisionamiento por la popa, y se realizaban contrataciones puntuales, fletamiento por tiempo.

⁷ GONZÁLEZ-ALLER HIERRO, José Ignacio. *España en la mar. Una historia milenaria*. 1998, p. 187.

Villa de Bilbao⁸. En la guerra civil ambos bandos utilizaron profusamente los buques mercantes⁹, y en otros conflictos y operaciones previas ha sido una constante, como en el desembarco de Alhucemas¹⁰; sin dejar de considerar los movimientos de personal, pertrechos y despachos que en épocas más remotas se hacían hacia Cuba y Filipinas¹¹. En la otra cara de la moneda tenemos el apoyo de la Armada a la Marina mercante, como el Correo Marítimo y el Resguardo Marítimo (antecedente de la Dirección Adjunta de Vigilancia Aduanera) que, como consecuencia de la crisis generalizada, asumió la Armada en el siglo XIX¹².

Entre los casos más recientes, el flete de buques mercantes para movimiento de tropas, tanto para el refuerzo de la Alianza en los países bálticos¹³, como para su participación en ejercicios¹⁴, acompaña a los traslados que realizan las unidades propias. Las capacidades de las que disponen el Ejército de Tierra y la Armada no son suficientes para todos los movimientos de material y personal necesarios, a pesar de la adquisición (y adaptación) de buques como el Ysabel, y de sus impresionantes capacidades, planteándose nuevas adquisiciones¹⁵.

Y esto mismo sucede en otras actividades puramente navales. Por poner un caso significativo, ha sido permanente la solicitud —más o menos formal— de una mayor presencia de unidades de la Armada en el golfo de Guinea¹⁶, donde los incidentes se han sucedido en ocasiones con una frecuencia casi diaria, y donde la presencia de

⁸ GONZÁLEZ-ALLER HIERRO, José Ignacio. *Ibidem*. P. 189.

⁹ GONZÁLEZ ECHEGARAY, Rafael. *La Marina mercante y el tráfico marítimo en la Guerra Civil*. Editorial San Martín, 1977.

¹⁰ QUINTANA MARTÍNEZ, Eduardo y LLABRÉS BERNAL, Juan. *La Marina en la guerra de África*. Compañía Ibero-Americana de Publicaciones, 1925.

¹¹ IRIARTE, Luis M. *Alfonso XIII*. Disponible en: <http://home.coqui.net/sarrasin/alfonso.htm>. Narra las peripecias del correo entre Puerto Rico y Cuba.

¹² BORDEJÉ Y MORENCOS, Fernando. *Crónica de la Marina Española en el siglo XIX, 1800-1868*, tomo I. Ministerio de Defensa, pp. 129 y 246.

¹³ DEFENSA.COM. «Embarque del material del Ejército de Tierra a Letonia», *defensa.com*. 10 de junio de 2017. Disponible en: <https://www.defensa.com/galeria/embarque-material-ejercito-tierra-letonia>. El traslado se realizó en el RORO *Friedrich Russ*.

¹⁴ LA RAZÓN. «España envía 150 vehículos de combate y apoyo y 450 militares para el ejercicio "Strong Cohesion" de la OTAN en Eslovenia», *La Razón*. 4/11/2023. Disponible en: https://www.larazon.es/espana/defensa/espana-envia-150-vehiculos-combate-apoyo-450-militares-ejercicio-strong-cohesion-otan-eslovenia_2023110465458779f6ca7200014a3d46.html

¹⁵ PALACIOS, Alonso. «Dos nuevos buques logísticos para la defensa española», *El Debate*. 14/9/2023. Disponible en: https://www.eldebate.com/espana/defensa/20230914/dos-nuevos-buques-logisticos-armada-espanola_139698.html

¹⁶ ABUÍN, E. «La flota pesquera revive en el golfo de Guinea la pesadilla de los piratas somalíes», *La voz de Galicia*. 31 de mayo del 2021. Disponible en: https://www.lavozdeg Galicia.es/noticia/somosmar/2021/05/31/flota-pesquera-revive-golfo-guinea-pesadilla-piratas/0003_202105G31P22991.htm

unidades de la Armada ha sido crucial para la feliz resolución de algunos de estos¹⁷. En descargo de la Armada podemos decir que no es que esta no quiera estar allí¹⁸; de hecho, el plan desmontado por el virus —ya se sabe, que ningno soporta el primer contacto con el enemigo, aunque sea microscópico— era mantener, desde el año 2020, un buque en permanencia en la zona.

La Estrategia de Seguridad Marítima, un marco de actuación

La Estrategia de Seguridad Marítima Nacional¹⁹, en proceso de revisión, pero promulgada en 2013, marca una pauta clarísima en la orientación de las actividades en el entorno marítimo: la cooperación. La cooperación entre los sectores públicos y privados, y entre los distintos actores dentro de cada uno de ellos, completamente alineada con la tónica general de los nuevos tiempos.

Durante el periodo que marca el final de la Guerra Fría y el comienzo de los incidentes contra la libertad de navegación —si como tales podemos definir el brusco aumento de incidentes de piratería en las costas de Somalia, después extendida a otras zonas— el sector marítimo se «independizó» de consideraciones militares previas. Antes de la cooperación, la doctrina aliada —y nacional— se definía como el control de los buques mercantes. La organización CONTRAMAR (Control de Tráfico Marítimo) de la Armada, apoyada en todos los puertos nacionales a través de las comandancias y ayudantías de Marina, mantenía un enlace permanente con la Marina Mercante. La participación en CONTRAMAR estaba regulada para todos los buques mercantes españoles²⁰, y su enseñanza era obligatoria²¹.

El final de la Guerra Fría trajo consigo el fin del control, pero la aparición de la piratería y la proliferación de actividades ilícitas en la mar —migración, contrabando, accidentes

¹⁷ ARIAS BORQUE, J. «Un patrullero de la Armada libera a un barco mercante secuestrado en el golfo de Guinea», *Libertad Digital*. 7/5/2019. Disponible en: <https://www.libertaddigital.com/espana/2019-05-07/un-patrullero-de-la-armada-libera-a-un-barco-mercante-secuestrado-en-el-golfo-de-guinea-1276637906/>; y *La Vanguardia*, «Así liberan un buque secuestrado por piratas en el golfo de Guinea». 10/4/2019. Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/internacional/20190410/461579570104/golfo-guinea-liberan-buque-secuestrado-piratas-patrullero-espanol-serviola-video-seo-lv.html>

¹⁸ El despliegue de buques en el golfo de Guinea lo realiza la Armada como Mando Operativo Marítimo, bajo dependencia del comandante Mando de Operaciones (CMOPS).

¹⁹ Disponible en: <https://www.dsn.gob.es/es/estrategias-publicaciones/estrategias/estrategia-seguridad-mar%C3%ADtima-nacional>

²⁰ Históricamente se consideraban los buques superiores a 1.600 toneladas de registro bruto (TRB).

²¹ ORDEN de 31 de diciembre de 1973 sobre enseñanzas de Control de Tráfico Marítimo en las Escuelas Oficiales de Náutica.

ligados al estado precario de los buques mercantes— condujo poco a poco a una vuelta a situaciones anteriores, demandando cada vez más la presencia de fuerzas militares — bien unidades navales, bien unidades de cuerpos de guardacostas u otras agencias, ej. Servicio Marítimo de la Guardia Civil— y un paulatino acercamiento en las relaciones entre los sectores civil y militar en el área marítima.

La estrategia nacional, de manera similar a las de otros países, no podía sino resaltar esa necesidad, y formular unas acciones derivadas, todas ellas en el sentido indicado: mejorar la coordinación y la cooperación de todos los actores implicados en el espacio marítimo. Para lograrlo estableció cinco líneas de acción:

- Adopción de un enfoque integral que potencie la actuación coordinada y cooperativa de las diferentes administraciones en la resolución de problemas que afectan a la seguridad marítima.
- Adopción de medidas eficaces y eficientes en un empleo óptimo de máximo aprovechamiento de los recursos disponibles.
- Fomento de la cooperación internacional.
- Fomento de la colaboración con el sector privado.
- Mejora de la ciberseguridad en el ámbito marítimo.

Como se puede observar, sin menoscabo de la necesaria coordinación que prima en el enfoque integral, solo la última de las líneas de acción no incluye específicamente la cooperación y colaboración (aunque se sobreentiende de los enunciados anteriores).

Nada hace pensar que la nueva estrategia vaya a cambiar esta orientación; antes bien la reforzará. Porque el signo de los tiempos apunta más y más hacia la cooperación, coordinación y sinergia entre todos los actores del Estado.

La flota mercante nacional

La flota mercante española, a pesar de las reducciones que ha sufrido en los últimos años, y los distintos avatares a los que se enfrenta: abanderamiento²², multinacionalidad, descarbonización, etc. sigue consistiendo en un número importante de buques, con un

²² PERALES GARAT, Luis. *Banderas de inconveniencia*. Documento de Opinión IEEE 107/2019.

valor militar incalculable. Imaginemos solo dos casos fáciles: el empleo de buques de transporte de personal y carga rodada (*RORO, Roll-On/Roll-Off*); o el empleo de buques petroleros para el aprovisionamiento de una fuerza en la mar (válidos en los ejemplos históricos mencionados). Son solamente dos ideas rápidas de las muchas posibilidades que ofrecen otros buques para su empleo militar.

En otros países —y en otros tiempos— era recurrente la participación de buques mercantes en operaciones y ejercicios militares, como preparación para lo que pudiera ocurrir. Por ejemplo, la adaptación de buques de crucero o transporte de pasajeros como buques hospital²³. En nuestro caso, nada excluye esta participación cuando las necesidades de la defensa lo requieran, tal como dicta la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante²⁴. En su disposición adicional quinta, política de defensa en los ámbitos portuario y marítimo, regula explícitamente que deben existir los mecanismos para que se pueda llevar a cabo.

Pero, todavía más importante, la propia definición de Marina Mercante en el artículo 6 de la Ley dicta que se considera para la Marina Mercante:

- j) La garantía del cumplimiento de las obligaciones en materia de defensa nacional y protección civil en la mar.

Vemos, pues, que en España la idea no es nueva, aunque esté poco desarrollada. En el año 1985 informaba el CESEDEN (por medio del CA jefe de la División de Logística del Estado Mayor de la Armada) de las posibilidades de reservas a movilizar por la Armada²⁵. Incluía actividades en el área de transporte marítimo, movilización industrial, y movilización marítima, contempladas en el Plan Estratégico Conjunto.

A pesar de tratarse de un documento realizado ex profeso para unas jornadas, y no de un plan, apuntaba las siguientes consideraciones para el empleo de buques civiles:

- Transporte de tropas – Transatlánticos.

²³ MS «Otto Sverdrup», *Wikipedia*. Recuperado el 24 de noviembre de 2023. Disponible en: https://no.m.wikipedia.org/wiki/MS_%C2%ABOtto_Sverdrup%C2%BB. La pandemia trajo muchas más propuestas de convertir buques en hospitales, (e. g.) BLENKEY, Nic. «Stena offers to convert ferry to hospital ship», *Marinelog*. April 14, 2020. Disponible en: <https://www.marinelog.com/news/stena-offers-to-convert-ferry-to-hospital-ship/>

²⁴ Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

²⁵ GÓMEZ CASTILLO, Eduardo. «Provisiones de reservas a movilizar para la Armada», *Boletín de Información* n.º 188-II. CESEDEN, diciembre de 1985-enero de 1986. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es>

- Buques hospitales – Buques de pasaje.
- Portaaeronaves auxiliares – Buques portacontenedores.
- Buques de apoyo logístico – Petroleros.
- Buques de asalto anfibio – Transbordadores.
- Remolcadores – Remolcadores.
- Dragaminas auxiliares – Pesqueros.

El documento estaba claramente influenciado por la movilización del Reino Unido para la guerra de las Malvinas, y reconocía el ponente en su introducción que la Armada se sentía «desasistida» para la movilización de los recursos. La situación actual no es mejor que entonces, porque la derogación de la Ley 50/69 Básica de Movilización Nacional limita más las posibilidades de actuación.

La Marina Mercante

Las listas de buques de la Marina Mercante²⁶ incluyen más de 3.000 embarcaciones, de distinto porte. Estas van desde pequeñas embarcaciones de pesca artesanal, de pocos metros de eslora, hasta grandes buques gaseros y petroleros, que igualan —si no superan— a los más grandes portaaviones. Los buques se agrupan en las siguientes listas:

- Lista primera. Plataformas de extracción, remolcadores de altura, buques de apoyo y suministro a plataformas.
- Lista segunda. Buques de construcción nacional o importados dedicados al transporte de mercancías, de pasajeros o de ambos.
- Lista tercera. Buques de construcción nacional o importados dedicados a la pesca con fines comerciales.
- Lista cuarta. Buques auxiliares de pesca o de actividades de acuicultura.
- Lista quinta. Remolcadores, embarcaciones y artefactos navales dedicados a servicios de puerto, radas o bahías.

²⁶ Real Decreto 1027/1989, de 28 de julio, sobre abanderamiento, matriculación de buques y registro marítimo.

- Lista sexta. Embarcaciones de recreo o deportivas que se exploten con fines lucrativos.
- Lista séptima. Buques de construcción nacional o importados dedicados a la práctica deportiva o la pesca sin ánimo de lucro.
- Lista octava. Buques y embarcaciones de organismos públicos.
- Lista novena o de registro provisional. Buques en construcción, salvo las embarcaciones deportivas construidas en serie.

El empleo de unos y otros puede ser fundamental en caso de necesidad. Podemos evocar en el sentido más romántico la evacuación de Dunkerque, tan bien reflejada en la película homónima, como en el empleo de unidades de pesca de distinto porte en nuestra Guerra Civil —o en la guerra de las Malvinas— como unidades de guerra de minas²⁷, además de la más intuitiva participación de unidades mayores.

¿Cómo podemos utilizarla?

Desde un punto de vista teórico la pregunta es sumamente fácil, ya que el Estado dispone de los mecanismos adecuados para el empleo de todos los medios necesarios en los momentos que lo sean, bajo las figuras de adscripción, expropiación y requisa.

Sin entrar en honduras jurídicas, que no se corresponden ni a la experiencia ni cualificación del autor, ni al objeto de este artículo, estos mecanismos están contemplados en sus correspondientes normas legales. Los casos históricos comentados dan muestra fehaciente de que se puede hacer, se ha hecho ya, y se hará llegado el caso.

Expropiación

La expropiación forzosa de medios por parte del Estado está regulada en la Ley de Expropiación Forzosa²⁸, que data de 1954 (última modificación en 2015). En el ámbito militar, que una norma como esta date de una fecha tan remota indica que su empleo, o

²⁷ UNIVERSITY OF HULL. «Hull trawlers' role in Falklands conflict». Disponible en:

<https://blaydesmaritime.hull.ac.uk/2022/04/01/hull-trawlers-role-in-falklands-conflict/>

²⁸ Disponible en: <https://www.boe.es/>. Esta nota es aplicable a toda la legislación contenida en el documento.

no ha sido necesario, o lo ha sido en fechas próximas a su promulgación, donde el contenido de la ley satisfacía plenamente las necesidades del momento.

La ley contempla en su artículo 100, dentro del espíritu de la norma de satisfacer al bien público o general (y siempre con la correspondiente indemnización) que se puede proceder a la expropiación de inmuebles por necesidades militares.

Requisa

La misma ley contempla la requisita de bienes en sus artículos 101 a 107: para los estados de guerra o de movilización parcial o total en el 101, y para ejercicios o maniobras en el 102, fijando los límites temporales y las indemnizaciones correspondientes. Incluye, obviamente, los medios terrestres, marítimos o aéreos para locomoción o transporte de personal, ganado o material de los ejércitos o sus servicios.

Amplía esta norma la Ley 4/81 de los estados de alarma, excepción y sitio, que regula las requisas explícitamente para el estado de alarma, e implícitamente para el estado de sitio, puesto que, muy probablemente, requeriría la movilización total o parcial, contemplada como un supuesto en el artículo 101 de la ley de expropiación de 1954.

La Ley 17/2015 de Protección Civil también contempla en su artículo 7 bis la posibilidad de requisar con carácter temporal todo tipo de bienes, así como a la intervención u ocupación transitoria de los que sean necesarios. La participación de la UME como actor principal del apoyo de las Fuerzas Armadas (sin excluir otros medios), y la asunción de las emergencias de interés nacional (en ambos casos a solicitud del ministro de Interior) le podría otorgar una función en esta posibilidad de la requisita.

Adscripción

La Ley de Seguridad Nacional 36/2015 contempla la adscripción de personal, instalaciones y medios al Sistema de Seguridad Nacional (art. 29). Esto se realizará mediante real decreto que incluirá (art. 24. e)) la determinación de los recursos humanos y materiales necesarios para afrontar la situación de interés para la Seguridad Nacional, previstos en los correspondientes planes de preparación y disposición de recursos, así

como de otros recursos adicionales que se requieran en cada caso. Obviamente, acompañados de la correspondiente indemnización.

Excepcionalmente, existen otras normas (Ley 48/1960, de 21 de julio, de Navegación Aérea, art. 48), podrían tener sentido en esta Armada de 500 buques, porque ¿qué son los barcos sin aeronaves, objeto de esta ley? Aunque la norma hace referencia al Ministerio del Aire, no parece difícil considerar la requisita o incautación de aeronaves dentro de las competencias del Ministerio de Defensa.

De todas las figuras legales contempladas, la adscripción es la que mejor se adapta a las necesidades que puedan existir. Pero, no podrá aplicarse si no es por la vía de excepcionalidad, por lo que no parece que sea la solución para nuestra «gran Armada».

Si vis pace...

Como acabamos de ver, la aproximación teórica al problema es sumamente fácil: si existen los mecanismos, úselos. El problema es que los mecanismos solo están disponibles en situaciones excepcionales, y no resulta razonable esperar a que la situación se vuelva crítica para saber qué es lo que podemos hacer, si va a funcionar o no. Con lo que lo fácil resulta tan complejo que no se ha aplicado nunca, y cuando ha sido necesario se ha recurrido al flete.

En las actuales circunstancias tanto en el entorno nacional como internacional, lo que realmente resulta razonable es estirar el concepto de cooperación hasta donde dé de sí... y más allá. La situación internacional dista mucho de ser idílica, y cada día surge un conflicto nuevo y más próximo, que nos acerca más a los momentos de la Guerra Fría (y no sabemos si, quizás en un futuro más cercano de lo que pensamos, de la guerra abierta: Rusia ha justificado la invasión de Ucrania como una «operación especial», en cuya resolución todos contribuimos militarmente; pero Israel ha declarado el estado de guerra tras los ataques de Hamas).

Por eso, urge la necesidad de establecer y practicar los procedimientos que se puedan necesitar antes de que llegue el momento, para comprobar si somos o no capaces de hacerlo. Las actividades de la Armada —y de las Fuerzas Armadas— requieren con

frecuencia de la aportación de medios adicionales para su ejecución. El recurso al flete, aunque supone obviamente una solución parcial al problema, no permite ni practicar ni integrar las necesidades de la defensa en las actividades generales del Estado, en la mencionada y necesaria sinergia, ya que no se realiza necesariamente con actores nacionales.

Como aproximación inicial, se debería reforzar la participación de todos los buques de vinculación nacional (o flota controlada²⁹) en las actividades que realiza la Armada, tanto en actividades propias como conjuntas. Esto ya se efectúa diariamente en las zonas de riesgo de piratería, con el informe de todos los avistamientos de actividades que puedan suponer un riesgo para la seguridad (protección, *security*³⁰).

Como los barcos mercantes españoles, al menos los que navegan por aguas internacionales, tienen como referencia al Centro de Operaciones de Vigilancia y Acción Marítima de la Armada (COVAM³¹), y es frecuente su participación en colaboraciones y ejercicios tipo MARSEC³², la mitad del camino ya lo tenemos recorrido. Pero esto solo nos sitúa en la casilla de salida. Debemos arbitrar un procedimiento para «resucitar» el antiguo CONTRAMAR (sin llegar a soluciones como el Maritime Sealift ni la Royal Fleet Auxiliary³³, que supondrían un cambio probablemente inadmisibles), facilitando la «adscripción» de buques a actividades militares con carácter periódico.

Como idea más audaz e inmediata, como prueba de concepto, se propone incorporar en los ejercicios navales y conjuntos de entidad las condiciones para que estos procedimientos se practiquen. Por ejemplo, utilizar un buque de una naviera para el transporte de tropas, o de material, o de combustible; para instalar un hospital de campaña; el empleo de pesqueros para operaciones de limpieza de minas...

La idea puede parecer osada o peregrina, porque los buques mercantes y de pesca tienen una función, que es producir un beneficio económico. Pero los expertos en el

²⁹ Los buques con intereses nacionales, pero con pabellones extranjeros se denominan de manera diferente en la Armada y el mundo civil: para nosotros son buques de vinculación nacional; para el resto flota controlada.

³⁰ La diferencia entre *safety* y *security* es fundamental. *Safety* se refiere a los asuntos que afectan a la seguridad de y en la navegación, de carácter natural y consecuente al medio marítimo y su empleo; *security* implica todas aquellas acciones que pueden interferir o impedir la libertad de la navegación, contraviniendo las normas internacionales. El concepto *security* se ha traducido al español como protección.

³¹ ARMADA. Disponible en: <https://encomar.covam.es/>

³² Ejercicio anual que organiza la Fuerza de Acción Marítima. Consta de varios escenarios en los que participan muchas de las agencias del Estado en la mar, para mejorar la coordinación en la respuesta ante diferentes supuestos: accidente, contaminación, crisis sanitaria, contrabando...

³³ Disponible en: <https://sealiftcommand.com/> y <https://www.royalnavy.mod.uk/organisation/rfa>

sector saben que esto no significa que todos los buques estén operativos todo el tiempo (de hecho, el sector marítimo tiene, como otros, un importante componente de estacionalidad), y existen momentos donde detraer buques de una línea marítima o actividad sería fácilmente realizable. De la misma manera, los buques de pesca están sujetos a condiciones variables, como vedas, mareas y otras vicisitudes varias. E, incluso, la sola participación de los responsables de los sectores en el planeamiento de los ejercicios supondría un paso adelante, aportando su conocimiento específico.

Tenemos ejemplos recientes del empleo de buques civiles, como los cruceros que alojaron a los medios policiales durante las protestas por el 1-0 en Barcelona y Tarragona³⁴. También tenemos idea de la flexibilidad del sector y de la disponibilidad de medios, dada la facilidad con que se coordinó la adquisición y reconversión del buque Galicia de Suardíaz en Ysabel, con el concurso de la Dirección General de la Marina mercante; o el nuevo buque de apoyo Carnota³⁵, que en breve entrará en servicio en la Armada.

Quid pro quo

Una vez validada la participación será necesario desarrollar los correspondientes procedimientos: definición de necesidades, preasignación de medios, acuerdo de los procedimientos de colaboración... tal como dicta la Ley de Seguridad Nacional (los correspondientes planes de preparación y disposición de recursos). Algo que se deberá integrar dentro de las capacidades de la defensa, y de sus planes de actuación, contando con las dificultades inherentes a la propia naturaleza del sector (ej. abanderamiento, multinacionalidad).

Obviamente, esta actividad tiene un coste asociado, que alguien deberá asumir. El recurso al flete es razonablemente fácil, pero como hemos mencionado no implica la participación de buques nacionales, sino de aquellos que se puedan contratar.

³⁴ Es difícil pensar que los buques Movy Dada, Rhapsody y GNV Azzurra los detrajeran de actividades con cruceristas o de su actividad comercial habitual. Disponible en:

<https://www.elmundo.es/cataluna/2017/12/28/5a450f60268e3ef52d8b4586.html>

³⁵ DÍAZ LORENZO, Juan Carlos. «El buque multipropósito de la Armada A-61 se llama “Carnota”», *Puente de Mando*. 26 de octubre de 2023. Disponible en: <https://www.puentedemando.com/el-buque-multiproposito-de-la-armada-a-61-se-llama-carnota/>

Por eso es conveniente buscar otras posibilidades para su concurso. La pregunta es si se debe pagar al contado, o en especies. Por ejemplo, una reducción de tasas, ventajas fiscales, etc.; sin olvidar, si fuera necesario o conveniente, el flete. Es decir, arbitrar los mecanismos necesarios para que, en beneficio de todos, se pueda realizar la aportación de medios a los ejercicios y operaciones militares, en determinadas condiciones y previamente coordinados. Y, una vez definidos los medios, la adquisición o adaptación del material necesario para la conversión de los buques a las actividades previsibles (como la mencionada maniobra de aprovisionamiento en la mar, o los necesarios sistemas de comunicaciones militares; un ejemplo muy ilustrativo es la mencionada adaptación del Ysabel, de la que sin duda se habrían adquirido muchas enseñanzas); sin olvidar la designación de personal de enlace a bordo, bien personal en activo, bien reservistas.

Digamos, por poner el ejemplo más consecuente con lo que estamos hablando, que la Royal Navy utilizó durante la guerra de las Malvinas un total de 62 buques mercantes (sin incluir los 22 de la Royal Fleet Auxiliary³⁶), entre los que se incluían transatlánticos, petroleros, RORO, arrastreros, etc. No es superfluo mencionar que el número de buques de guerra era muy inferior, en torno a la mitad de la suma de ambos.

De nuevo este conflicto puede parecer obsoleto, y la aproximación difícil. Pero la aparición de minas en el mar Negro ya es una amenaza militar, los buques dañados por acciones militares³⁷, intencionados o no, son conocidos; y los buques mercantes deben reaccionar, incluyendo la gestión de seguros y cláusulas de guerra (la zona está incluida en las áreas del Joint War Committee³⁸). Las recomendaciones que el COVAM proporciona a los buques en la zona incluyen las medidas a adoptar en el caso de riesgo de minas, extractadas de la publicación aliada *ATP-2.1 Guide to Owners, Operators, Masters and Officers*³⁹; y los responsables de actualizar la doctrina aliada de tráfico marítimo⁴⁰ trabajan frenéticamente para recuperar las tácticas y procedimientos

³⁶ EVANS, Gareth. «Falklands War – UK and Argentine naval power then and now», *Naval technology*. April 18, 2012. Disponible en:

<https://www.naval-technology.com/features/featurefalklands-war-uk-navy-argentina/?cf-view>

³⁷ THE MARITIME EXECUTIVE. Disponible en: <https://maritime-executive.com/article/merchant-ships-attacked-and-on-fire-off-ukraine>, y más recientemente <https://maritime-executive.com/article/missile-strike-details-emerge-as-ukraine-says-bulkers-are-still-sailing>, causando la muerte de uno de los prácticos del puerto.

³⁸ LLOYD'S MARKET ASSOCIATION. Disponible en: <https://www.lmalloyds.com/lma/jointwar>

³⁹ ARMADA. Disponible en: <https://encomar.covam.es/mar-negro>

⁴⁰ ATP-02 *Naval Cooperation and Guidance for Shipping (NCAGS) Manual*.

anteriores para la formación de convoyes, planes de comunicaciones, zigzag, etc. de buques mercantes.

Conclusiones

La participación de buques civiles en actividades militares es previsible, dadas las condiciones del entorno estratégico, y las necesidades que del planeamiento de una operación puedan surgir, avalado por múltiples ejemplos históricos.

Los mecanismos disponibles son limitados, ya que se circunscriben a situaciones excepcionales. Sin embargo, la Estrategia de Seguridad Marítima y la colaboración actual suponen un punto de partida para dicha participación, contando con abundante experiencia en la colaboración con buques civiles para ampliar estas actividades en los límites necesarios.

La integración de unidades civiles en ejercicios militares es una prueba de concepto que demostrará, con total seguridad, las numerosas posibilidades que se ofrecen. Aunque supone un reto importante, vale la pena acometerlo con el fin de estar preparados para afrontar el futuro. El objetivo último es mantener una Marina Mercante alistada y acostumbrada a sumarse a las capacidades de la defensa en el caso de que fuera necesario. Si el resultado —y el coste— de su empleo únicamente redundaría en el adiestramiento, sin ser necesaria nunca su utilización, habremos conseguido nuestro objetivo.

De esta participación se deberán extraer las consecuentes enseñanzas para desarrollar procedimientos eficaces. Aunque las competencias y ejecución recaerían normalmente —directa o indirectamente— en la Armada, esta actividad trasciende su ámbito, ya que las necesidades que satisface la Marina Mercante son el apoyo a las posibles operaciones... y el garante de nuestra forma de vida.

En el caso de que no lo hagamos, nos pillarán el toro. No somos, desde luego, ni los primeros ni los únicos. Muchos países están dando los pasos convenientes para mantenerse preparados (China prevé el empleo de todos sus buques como una milicia

naval⁴¹; pero también Noruega presume de disponer de los mecanismos para la recuperación del pabellón —entre los que se encuentra muy probablemente gaseros de Knutsen abanderados en España— en menos de cuatro horas). Una Armada de 500 buques redundaría, indudablemente, en beneficio de todos.

*Luis Perales Garat**
Capitán de fragata (reserva)

⁴¹ LUO, Shuxian and PANTER, Jonathan G. «China's Maritime Militia and Fishing Fleets», *Military Review*. January-February 2021. Disponible en: <https://www.armyupress.army.mil/Journals/Military-Review/English-Edition-Archives/January-February-2021/Panter-Maritime-Militia/>

24/2024

1 de marzo de 2024

*Guillermo Talavera Cejudo **

**Perspectiva internacional de la
piratería y el terrorismo
marítimo. Comparativa,
causalidad y motivaciones**

Perspectiva internacional de la piratería y el terrorismo marítimo. Comparativa, causalidad y motivaciones

Resumen:

Este estudio trata de realizar una comparativa entre dos formas de manifestación de violencia colectiva como son la piratería y el terrorismo aplicado al ámbito marítimo. El análisis de ambos conceptos partirá de dimensiones clave como son el elemento ideológico, económico, el modus operandi y los factores social, psicológico y comunicativo, todo ello enmarcado dentro de un contexto histórico que ejemplificará la evolución de ambos procesos. Las conclusiones obtenidas muestran las implicaciones que conllevarán la existencia de estos fenómenos para una fuerza naval desplegada así como el papel de los países ribereños al respecto, además de una aproximación a la definición de los actores hufés respecto del conflicto de Yemen.

Palabras clave:

Terrorismo, piratería, radicalización, ideología, marítimo.

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

*International perspective of piracy and maritime terrorism.
Comparative, causality and motivations*

Abstract:

The purpose of this document is to compare between two different expressions of collective violence, as piracy and maritime terrorism. The analysis of both concepts will start from key dimensions as the ideological and economical element, modus operandi and social, psychological and communicative factors, all surrounded by an historical context which will serve as an example of their evolution. The conclusions obtained show the implications that these phenomena may provoke in a naval task force and the role of the coastal countries about it, as well as a general definition of the hutis rebels regarding Yemen conflict.

Keywords:

Terrorism, piracy, radicalisation, ideology, maritime.

Introducción. Problemática en la definición de terrorismo y piratería

De manera recurrente y a lo largo de la historia, sucesivos han sido los intentos de llegar a establecer una definición del concepto de terrorismo a nivel internacional. Tanto la ONU como la UE han tratado de llegar a acuerdos sobre una definición de terrorismo amparada en un consenso multilateral, obteniendo resultados poco precisos o generalistas. Tomando la definición enunciada por de la Corte, el terrorismo se define como «una sucesión premeditada de actos violentos e intimidadores ejercidos sobre la población no combatiente y diseñados para influir psicológicamente sobre un número de personas muy superior al que suman sus víctimas directas y para alcanzar así algún objetivo, casi siempre político»¹. De esta definición se esgrime la importancia de un objetivo político que prácticamente establece el fin último de toda organización terrorista, si bien, no siempre la actuación terrorista va a ir dirigida a población no combatiente; militares y fuerzas de seguridad son, del mismo modo, objeto de atentados.

Relativo al concepto de piratería, de un modo similar, existen ciertos conflictos sobre las normativas legales de los países, algo que supone un problema debido al carácter trasnacional de este fenómeno. A este respecto, el marco normativo del derecho internacional emana del Convenio de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, el cual define este fenómeno como un «acto ilegal de violencia, detención o depredación cometidos con un propósito personal por la tripulación o pasajeros de un buque privado, dirigidos contra un buque en alta mar o contra personas o bienes a bordo de ellos»². Sobre esta definición, también se pueden apreciar matices como el hecho del propósito personal, el cual, se entiende como la obtención de un beneficio lucrativo e individual para la persona que lo perpetra, pudiendo asumir, de este modo, una motivación ideológico-política, como un supuesto de beneficio colectivo. Asimismo, también muestra la necesidad de que estos ataques se produzcan en alta mar, situación que no contempla el hecho de que dichos ataques se puedan llevar a cabo dentro del mar territorial de un país y que éste no pueda —o no quiera— hacer frente a esta amenaza.

¹- DE LA CORTE, L. (2006). La lógica del terrorismo. Madrid: Alianza Editorial.

²- NACIONES UNIDAS. «Convenio de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar». Disponible en: https://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/convemar_es.pdf

Por otro lado, en lo que respecta específicamente al terrorismo marítimo, en el año 1988 se ratifica el Convenio para la Represión de Actos Ilícitos Contra la Seguridad de la Navegación Marítima o Convenio SUA, añadiendo un protocolo adicional en el año 2005 y siendo la Organización Marítima Internacional (OMI) la encargada de la tipificación del delito de terrorismo marítimo en el Derecho Internacional³. El principal objetivo de este convenio era precisamente diferenciar los conceptos de piratería y terrorismo marítimo. Si bien remarca en primer lugar la diferencia en cuanto a sus motivaciones, continúa sin establecer una definición clara del concepto de terrorismo, generando, por consiguiente, imprecisiones en lo que respecta al ámbito de aplicación marítimo, como se expresará más adelante.

Por tanto, es prudente asegurar que pueden existir situaciones en las cuales se produzcan solapamientos entre el propio marco normativo de cada proceso de violencia organizada, bien sea por la propia naturaleza del ataque, o bien por la instrumentalización del fenómeno en favor de intereses del país en cuestión o de terceros países con el objetivo de legitimar una acción militar posterior, a pesar de ser procesos de violencia, individual o colectiva, esencialmente diferentes.

Terrorismo marítimo. Ejemplificación histórica

Las acciones de violencia en el ámbito marítimo llevadas a cabo por grupos o sujetos individuales, no siempre tienen una motivación clara; más bien suele ser difusa. Si bien, en el caso de la piratería, es frecuente que dicha motivación sea económica, también pueden esconder tintes políticos o religiosos, ya sea en el modus operandi —adoptando patrones de grupos terroristas más conocidos—, o bien a la hora de seleccionar sus objetivos —ejemplos de ataques en el mar Rojo hacia buques mercantes con vinculación israelí u occidental—. De este modo, es importante reincidir en el hecho de que es posible que se bascule entre los términos de piratería y terrorismo en función de los intereses nacionales de ciertos países⁴.

³.- FERNÁNDEZ SANZ, J.C. (2016). «Terrorismo Marítimo: Análisis desde el Convenio SUA», Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos de Chile, revista "Política y Estrategia", nº 127, pp. 159-181: [Terrorismo marítimo: Análisis desde el convenio sua - Dialnet \(unirioja.es\)](#)

⁴.- SANDAL RAMOS KOPRIVITZA, U. (2013) "El delito de piratería y el principio de justicia universal", Tesis Doctoral, Universidad de Salamanca: [El delito de piratería y el principio de justicia universal \(usal.es\)](#) [consulta: 12/11/2023].

En lo que respecta al terrorismo marítimo, históricamente se han producido diversos procesos de violencia que han ejemplificado su definición. Posiblemente, el más significativo de todos ellos lo encontramos en el secuestro de la tripulación del crucero italiano Achille Lauro, perpetrado por cuatro miembros del Frente de Liberación de Palestina y en el que falleció una persona. Su objetivo era la liberación de prisioneros palestinos mediante un proceso de coacción estatal hacia el estado de Israel, en donde se esgrimen fines claramente políticos. A consecuencia de dicho ataque, la comunidad internacional mostró la necesidad de crear un marco legal que permitiera englobar este conjunto de ataques, diferenciándolos de la piratería, estableciendo el anteriormente citado convenio SUA⁵.

En segundo lugar, conviene citar el ataque que sufrió el destructor de la Armada estadounidense USS Cole. En este caso una embarcación de recogida de basuras que tenía oculto material explosivo, se aproximó al buque y dos terroristas suicidas que se encontraban en ella detonaron la carga, provocando la muerte de 17 tripulantes. La acción fue reivindicada por el grupo terrorista Al Qaeda⁶.



Figura 1. Ataque terrorista al USS Cole
Fuente: Defense Intelligence Agency (2014)⁷

⁵.- FEAL VÁZQUEZ, J. (2008) "La amenaza del terrorismo en el ámbito marítimo", Boletín de Información del Ministerio de Defensa, nº 304, pp. 7-24, CESEDEN: [La amenaza del terrorismo en el ámbito marítimo - Dialnet \(unirioja.es\)](http://www.dialnet.unirioja.es) [consulta: 19/11/2023].

⁶.- CONTE DE LOS RÍOS, A. (2011) "Riesgo de ataque terrorista a nuestros intereses marítimos". Revista General de Marina, núm. 6, pp. 781-791: <https://armada.defensa.gob.es/archivo/rgm/2011/06/cap02.pdf> [consulta: 19/11/2023].

⁷.- Disponible en: [Attacks on USS Cole spurred DIA's counterterrorism mission > Defense Intelligence Agency > Article View](#)

Otro grupo terrorista, menos conocido, que operó de manera significativa en el ámbito marítimo fueron los Tigres Tamiles de Sri Lanka. Esta organización tenía como objetivo la independencia de la región septentrional del país, de mayoría étnica tamil, siendo su principal modus operandi los atentados de corte suicida, en algunas ocasiones empleando embarcaciones cargadas con explosivos contra la Marina de Guerra del país y sus instalaciones. A diferencia de otros grupos terroristas, éstos establecieron un control territorial de ciertos sectores y disponían de un sofisticado sistema de financiación. De esto se aprecia un nivel de organización notablemente elevado, algo que posteriormente se debatirá si es una característica compartida con los procesos de piratería⁸.



Figura 2. Embarcación de los Tigres Tamiles de Sri Lanka
Fuente: Revista General de Marina (2012)

Tras los ejemplos presentados se atisba cierta claridad en lo que respecta al término de terrorismo marítimo frente al de piratería, siendo el primero un fenómeno ciertamente más complejo. En este sentido, se torna relevante, analizar las causas profundas y motivaciones de ambos procesos con el objetivo de comprender la naturaleza de su acción.

⁸.- DIAZ-BEDIA ASTOR, L. (2012) "El terrorismo marítimo en los albores del siglo XXI: No sólo la Yihad" Revista General de Marina, núm. 4, pp. 463-477: [El terrorismo marítimo en los albores del siglo XXI: no solo la Yihad - Dialnet \(unirioja.es\)](http://unirioja.es) [consulta: 20/11/2023].

Causas profundas y motivaciones de la piratería y el terrorismo marítimo

Expresada la problemática, a continuación se mostrarán las similitudes y diferencias de ambos procesos atendiendo a diferentes factores así como a sus motivaciones y relaciones de causa-efecto.

Factor ideológico

La ideología es un elemento esencial del fenómeno terrorista. Es habitual que los integrantes de una organización que perpetra atentados terroristas —incluyendo el ámbito marítimo— sufran un proceso de radicalización ideológica. Éste, consiste en una transición progresiva, en ocasiones empleando métodos específicos de captación y apoyados por una destacable infraestructura audiovisual y uso de redes sociales. El resultado final muestra a un individuo que posee una visión de la violencia como única alternativa para la obtención de los objetivos políticos de la organización. Tradicionalmente, los ataques se han asociado a integrantes de un grupo terrorista, aunque es bien sabido el riesgo de atentados de *lobos solitarios*, los cuales inician procesos de auto-radicalización y actúan individualmente, sin una afiliación directa a la organización a la que juran lealtad. Lógicamente, este tipo de ataques son menos probables en el ámbito marítimo debido al grado de logística necesario para ser ejecutados por una sola persona.

En este contexto, es importante realizar una diferenciación en cuanto al grado de implicación. En primer lugar, debe existir necesariamente una comunidad de referencia, la cual agrupe y aglutine a un conjunto de personas que expresan un descontento social. Una vez dicha comunidad impulsa el planteamiento del uso de la violencia para conseguir objetivos políticos, ciertas personas del entorno simpatizarán con esa idea y la defenderán, no siendo necesaria su implicación en actos violentos. Si se continúa reduciendo el círculo, habrá individuos que colaboraren puntual o periódicamente con la organización (en ocasiones recibiendo también réditos económicos), o bien, les presten apoyo logístico o financiero sin pertenecer a ella. En última instancia, se encontrarán los

propios miembros de la organización terrorista que llevan a cabo el planeamiento y ejecución de las acciones⁹.



Figura 3. Bases y estructuras de apoyo de las organizaciones terroristas
Fuente: Giménez-Salinas y González (2015)

Teniendo esto presente, en el caso concreto de la piratería es factible que exista coincidencia ideológica —con el radicalismo islámico, por ejemplo— dentro de una misma comunidad de referencia y que sus miembros simpatizen con los objetivos y modus operandi de los grupos terroristas; sin embargo, existe una diferencia plausible entre esto y el hecho de que se encuentren dentro de su estructura organizativa o bien que existan lógicas de coordinación entre ambos actores.

Factor económico

Para poder llevar a cabo los procesos de piratería se necesita de una cierta colaboración y del empleo de medios propios, como pueden ser las embarcaciones para el asalto al buque objetivo; a su vez, estos actos se caracterizan por ser deliberados y racionales, entendiéndose como tales, que la acción desarrollada sigue un plan lógico y un objetivo concreto. Dicho propósito se materializa en la intención de robar, es decir, el deseo de obtener un beneficio tangible, en términos económicos, como resultado su acción

⁹.- GIMÉNEZ-SALINAS FRAMIS, A. y GONZÁLEZ ÁLVAREZ, J.L. (2015). Investigación criminal. Principios técnicas y aplicaciones. Madrid: LID Editorial Empresarial.

violenta¹⁰. Si se analiza con detenimiento las causas profundas del surgimiento, encontramos que es mayormente común que se de este proceso cuando, en la región en cuestión, tienen lugar problemas estructurales de corte político, social y, fundamentalmente, económico. Por lo tanto, la pobreza, en este caso, puede ser una causa profunda de su surgimiento.

Por otra parte, otros autores señalan que el terrorismo, en su dimensión económica no persigue un fin último lucrativo, sino más bien su objetivo con algunos ataques consiste en financiar su organización y estructura para que esta sea capaz de hacer cumplir sus objetivos de naturaleza política¹¹. De este modo y a diferencia del caso anterior, la pobreza no es un factor clave en el surgimiento de los fenómenos terroristas, sino más bien una oportunidad para ganar adeptos y un catalizador para su expansión. Es por ello que, en términos teóricos, un ataque de piratería como tal no tiene relación con los procesos de terrorismo, a no ser que existan lazos de coordinación con alguna entidad terrorista, en donde estaríamos hablando no sólo de un delito de piratería sino de colaboración con organización terrorista.

Un ejemplo de esto lo encontramos en la organización terrorista Al Shabaab y los acuerdos establecidos con los piratas somalíes en diciembre de 2010. Tras la toma por parte de Al Shabaab de la base pirata de Harardheere (Mogadiscio), estos pactaron con los piratas recibir el 20% de las ganancias obtenidas mediante sus secuestros, un factor que incrementó notablemente los rescates solicitados, además de permitir que los piratas lanzaran ataques desde territorios controlados por Al Shabaab¹².

Modus operandi

En este aspecto, tanto los procesos terroristas como los actos de piratería tienen un modus operandi similar. Ambos suelen compartir acciones de secuestro de buques con escasa protección para solicitar una posterior extorsión a las compañías navieras, o bien

¹⁰.- NELSON, E.S. (2012) "Maritime Terrorism and Piracy: Existing and Potential Threats", Global Security Studies, vol. 3, pp. 15-28: [Nelson Piracy Final PDF | PDF | Piracy Off The Coast Of Somalia | Piracy \(scribd.com\)](#) [consulta: 27/11/2023].

¹¹.- VILLEGAS DÍAZ, M. (2004). Terrorismo: ¿crimen organizado? Análisis comparado. Anales de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Santiago

¹².- DE LA CORTE IBÁÑEZ, L (2015). "Al Shabaab en el cuerno de África" Documento de Investigación 05/2015, IEEE: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7685751.pdf> [consulta: 27/11/2023].

la toma de acción por parte de algún gobierno en su beneficio. Generalmente, sus acciones emplean armamento ligero para su desarrollo, si bien, ciertos atentados terroristas en la mar pueden emplear armamento con mayor capacidad destructiva como artefactos explosivos. Este tipo de ataques, se encuentran contemplados también en el protocolo añadido al Convenio SUA de 2005, y se refieren al empleo de embarcaciones «con el propósito de intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo»¹³. Por todo lo anterior, se pueden presentar ambos fenómenos como coincidentes, en cierto modo, en el ámbito táctico, pero con una eminente finalidad estratégica en lo que respecta al fenómeno terrorista. En otras palabras, el terrorismo busca subvertir el orden establecido y desestabilizar sociedades como objetivo principal, de modo que, el hecho de tratar de obtener beneficios tangibles como resultado del ataque, en sí mismo, se convierte en asunto menor en relación con el impacto psicológico potencialmente causado en la población objetivo. La vocación no política de la piratería provoca que los atacantes se concentren en la acción táctica, buscando obtener el máximo beneficio económico como resultado de su ataque.

Del mismo modo, conviene reseñar el aspecto del control territorial. Desde una perspectiva histórica, las organizaciones terroristas (como las de tipo nacionalista o las correspondientes a la ola de terrorismo de nueva izquierda de la segunda mitad del siglo XX) no han buscado un control territorial, sino más bien lanzar una guerra de desgaste contra el gobierno, trabajando desde la clandestinidad y estableciendo un uso sistemático de la violencia¹⁴. Este concepto original, se revierte con el surgimiento de organizaciones como el ISIS, optando por establecer un control territorial efectivo en las regiones de Siria e Irak a la vez que lanzaba una campaña de atentados contra Occidente, coordinados mediante células, las cuales, a su vez, realizaban procesos de adiestramiento y adoctrinamiento. Esto ha llevado a que las estrategias empleadas por los países pivoten entre un enfoque contrainsurgente y uno contraterrorista según la situación, llegando generalmente a soluciones híbridas.

¹³.- Protocolo relativo al Convenio SUA, artículo 4 (2005). Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental: https://www.congreso.es/public_oficiales/L8/CORT/BOCG/A/CG_A392.PDF [consulta: 12/12/2023].

¹⁴.- LÓPEZ CANOREA, A., MARRADES, A. y GONZÁLEZ MÁRQUEZ, J. (2023). La pugna por el nuevo Orden Internacional. Claves para entender la geopolítica de las grandes potencias. Madrid: Grupo Planeta.

Respecto a los procesos de piratería, en este sentido, al tratarse de grupos de crimen organizado, no llevan a cabo un control territorial efectivo, sino que actúan desde la clandestinidad, si bien, en no pocas ocasiones han recibido apoyo, financiación y protección de señores de la guerra pertenecientes a clanes locales, los cuales sí que ejercían una cierta influencia y control poblacional sus respectivas regiones, como es el caso de Somalia ¹⁵.

Dimensión psicológica, social y comunicativa

En la actualidad, dentro de un mundo acostumbrado al empleo de las tecnologías de la información, estas dimensiones se tornan extremadamente relevantes. En primer lugar cabe decir que estos elementos son claramente más complejos y se encuentran considerablemente más explotados en el ámbito terrorista.

El terrorismo posee un elevado componente psicológico dado que se beneficia del esparcimiento del miedo en el conjunto de la sociedad con el fin de desestabilizar a los gobiernos y subvertir el orden constitucional. Su objetivo es el empleo de este condicionante psicológico para chantajear y forzar a que sea la propia población la que obligue a su gobierno a que cese la violencia terrorista a cualquier precio, accediendo a las exigencias de los terroristas. Analizando este aspecto desde una perspectiva marítima, el miedo se acota al entorno de las compañías navieras y pesqueras, pudiendo verse obligadas a modificar rutas o caladeros de pesca, contratar compañías de seguridad privada o someterse a un aumento del precio de los seguros, reduciendo sus beneficios (como ocurre actualmente en el mar Rojo). La piratería, por su parte, conlleva un empleo del miedo a nivel táctico, no estratégico. Se benefician de que cualquier esquife o barco de pesca rudimentario puede ser un potencial vector de aproximación pirata, obligando también a imponer medidas de seguridad en los buques. Si bien, como se ha visto, existen diferentes tácticas y niveles de violencia según la región afectada.

Respecto al factor social y comunicativo, dentro de los grupos terroristas existe una potente lógica de grupo implantada y que es inculcada en los procesos de

¹⁵.- BAQUÉS QUESADA, J. (2011) "Los grupos armados sub-estatales como fuente de inestabilidad: warlords, jefes de clan, milicias", Cuadernos de estrategia, IEEE, núm. 152, pág. 101-130: [Los grupos armados sub-estatales como fuente de inestabilidad: warlords, jefes de clan, milicias - Dialnet \(unirioja.es\)](#) [consulta: 15/12/2023].

adoctrinamiento. Esta lógica consiste en evitar a toda costa el resquebrajamiento del mensaje transmitido, dando una imagen de solidez, acabando con cualquier tipo de disensión ante el modo de pensar del individuo. Es habitual practicar un proceso de demonización del enemigo, simbolizado en Occidente en el caso de los grupos de corte yihadista, empleando la lógica de ellos-nosotros, de modo que el ataque sea mostrado como una reacción de supervivencia ante una opresión. En este sentido, se lleva a cabo un proceso de socialización de la violencia, es decir, trasladar su mensaje de odio al conjunto de la sociedad para ganar adeptos en busca de una aportación a la causa en la medida de las posibilidades de cada individuo. A modo de ejemplo, con este proceder pueden conseguir que cierto grupo de jóvenes radicalizados lleven a cabo altercados, procesos de vandalismo contra edificios públicos y mobiliario urbano, manifestaciones violentas, etc. Todo este sistema, busca forzar un nuevo modelo de orden social y culmina mediante la comunicación y magnificación de los hechos producidos, con el objetivo de maximizar el alcance de su acción y la posibilidad de obtener influencia internacional, para lo cual es habitual el empleo de redes sociales y otras tecnologías de la información¹⁶.

La piratería por su parte, posee un desarrollo menor de los aspectos anteriormente mencionados debido a la propia vocación de su acción, si bien, no es descartable el empleo de ciertas lógicas de grupo y coacciones propias de grupos de crimen organizado.

Los hutíes de Yemen, ¿terroristas o insurgentes?

Tras el análisis teórico, considero mencionar los recientes ataques marítimos realizados por parte del colectivo que conforman los hutíes en Yemen. Estos ataques han sido dirigidos principalmente hacia buques mercantes, y en menor medida hacia buques militares. En este sentido, no cabe duda de que los fines de estos ataques son políticos, dada su implicación en el conflicto entre Israel y Hamás, si bien, según el discurso de cada país y debido a la indefinición del concepto de terrorismo mencionado

¹⁶.- ORTEGA FERNÁNDEZ, D. (2021) "Aproximación sociológica al terrorismo global", Revista de Sociología, UNED, núm. 7, pág. 5-44: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8026537> [consulta: 14/01/2024].

anteriormente pueden existir diferentes visiones acerca de cómo definir a este grupo armado.

Por un lado ciertos actores considerarán a los hutíes como un grupo terrorista, de corte radical chií y encuadrado dentro de la rama zaidí (orientada hacia el culto duodecimano iraní¹⁷), con medios convencionales considerablemente avanzados en relación a los habituales en milicias tribales, por lo que podrían ser juzgados por crímenes de lesa humanidad por un tribunal internacional con motivo de sus ataques sistemáticos contra la población civil, en este caso, las tripulaciones de los buques mercantes. Por otro lado también se les podría representar como un actor insurgente en el conflicto yemení, próximo a Irán y con respaldo social de parte de la población de Yemen, que opta —y de hecho posee de facto— al control político de parte del país, y que juega un papel de proxy en conflicto entre Israel y Hamás, caso en el que se les podría acusar de crímenes de guerra contra la población civil, al formar parte del conflicto¹⁸. Ambas definiciones pueden presentarse como válidas, incluso solaparse en cierto modo sus criterios. En este caso considero que existen dos factores determinantes: el componente ideológico del colectivo, que claramente se muestra de corte radical y dispuesto a usar la violencia de manera sistematizada; y el factor psicológico hacia una sociedad o colectivo, plasmado en este caso en la comunidad mercante que transita el canal de Suez, aunque quizá no de un modo tan llamativo como realiza el ISIS o Al Qaeda. Este último punto resulta clave ya que ciertos actores argumentarán si realmente estos ataques están generando una desestabilización y propagación del miedo o temor de manera directa en alguna sociedad, como claramente realizaba el ISIS en Siria e Irak, rechazando su carácter terrorista.

En este sentido, tanto Arabia Saudí como EAU tradicionalmente han considerado terrorista al colectivo hutí, mientras que EEUU, tras la retirada de tal consideración en 2021 durante el comienzo de la administración Biden¹⁹, recientemente les ha catalogado de nuevo como *grupo terrorista global específicamente designado*, estatus que implicará

¹⁷ .- ROMERO JUNQUERA A. y CASTRO TORRES J.I. (2024) “¿Qué está pasando en el Mar Rojo? Causas y consecuencias de esta nueva crisis”, Documento Informativo, IEEE, núm. 1: https://www.ieee.es/en/Galerias/fichero/docs_informativos/2024/DIEEEI01_2024_ABEROM_MarRojo.pdf [consulta: 24/01/2024].

¹⁸ .- LÓPEZ CANOREA, A. (2020) “La olvidada guerra de Yemen”, Descifrando la Guerra: [La olvidada Guerra de Yemen - Descifrando la Guerra](#) [consulta: 22/01/2024].

¹⁹ .- MILMAN, I. (2022) “Los ataques hutíes contra Abu Dabi ponen a prueba la creciente proyección diplomática de EAU”, Universidad de Navarra: [Los ataques hutíes contra Abu Dabi ponen a prueba la creciente proyección diplomática de EAU. Global Affairs. Universidad de Navarra \(unav.edu\)](#) [consulta: 16/12/2023].

un mayor número de sanciones económicas y por tanto una mayor persecución a nivel internacional. Si bien como se ha mencionado anteriormente, existe un número considerable de razones para designar como terrorista a este colectivo, del mismo modo, esta decisión busca deslegitimar a los hutíes ante la comunidad internacional y comenzar una persecución activa y multidisciplinar, empleando otras herramientas de la administración del estado, como la financiera, en concordancia con los intereses estratégicos norteamericanos en la región, buscando acabar con la crisis del mar Rojo.

Conclusiones finales

A modo de conclusión, indicar que es necesario conocer y analizar en profundidad, con carácter crítico, la motivación de las actividades ilícitas que se llevan a cabo en una determinada región, ya sean acciones de corte terrorista, insurgente, o bien, relacionadas con el crimen organizado. Este hecho permitirá al propio país o coalición internacional responder de la manera más adecuada, ya que no se obtendrán a largo plazo los mismos resultados optando por una operación con un enfoque contrainsurgente frente a uno contraterrorista²⁰. Teniendo esto en cuenta, la magnitud de la respuesta estatal ante cada situación dependerá en gran medida de la percepción de la amenaza respecto a sus intereses regionales, siendo plausible que, en función del escenario analizado, piratería y terrorismo no supongan el mismo nivel de amenaza para dichos intereses²¹.

El terrorismo marítimo se trata de fenómeno mucho más complejo que la piratería, no sólo con motivo de su repercusión y alcance internacional, sino también en términos de la desestabilización estatal generada. Ha quedado reflejado que las diferencias entre ambos conceptos no se abordan únicamente desde el plano conceptual, sino que también difiere en notable medida el modo en el que los estados pueden reprimir cada uno de estos actos ilícitos. Ejemplo de ello se observa en el hecho de que las acciones que pueden tomar los estados para perseguir cada uno de estos fenómenos de violencia colectiva, se encuentran delimitadas a ciertas zonas marítimas establecidas en el

²⁰.- TALAVERA CEJUDO, G. (2023) "Las Fuerzas Armadas, nuevas formas de guerra y su papel en la lucha antiterrorista global en el siglo XXI", Global Strategy Report, núm. 11: [Las Fuerzas Armadas, nuevas formas de guerra y su papel en la lucha antiterrorista global en el siglo XXI | Global Strategy | Geopolítica y Estudios Estratégicos \(global-strategy.org\)](#) [consulta: 08/11/2023].

²¹.- MARTÍNEZ PEÑA, L. (2013) "Amenazas y orden público", Universidad Rey Juan Carlos, ISBN 978-84-6166-538-9, pp. 5-8: [La percepción de la amenaza - Dialnet \(unirioja.es\)](#) [consulta: 10/11/2023].

Convenio SUA, no pudiendo acceder ni sobrevolar el mar territorial de un estado soberano sin su expreso consentimiento. Es posible, por tanto, que se produzcan acuerdos bilaterales o entre países de una coalición para prestar apoyo a la persecución de casos de piratería, pero la situación es notablemente más complicada en el caso del terrorismo marítimo, debido a su indefinición internacional.

Desde la perspectiva de los buques militares encuadrados en una misión de vigilancia y seguridad marítima que presencian un acto de agresión, dentro de los supuestos mencionados, no es sencillo juzgar si dicha unidad se encuentra ante un acto de piratería o bien de terrorismo marítimo. Ambos son fenómenos de violencia muy similares respecto al modus operandi, como se aprecia en el Convenio SUA, pero diferentes en cuanto a su motivación y con diferente legislación aplicable. Si bien es cierto que juzgar este hecho delictivo no corresponde a la fuerza desplegada sino a un tribunal, conviene que dicha fuerza comprenda cual es el surgimiento de la inestabilidad interna de la región en cuestión y como pueden, en base a ello, derivar los ataques.

Del mismo modo es necesario apoyar a los países ribereños que sufren este tipo de agresiones y tienen dificultades para combatirlas también desde una perspectiva diplomático-política, tratando de que los medios desplegados dispongan de suficientes herramientas legales para una acción eficaz. La situación se complica de nuevo si existen problemas en el ordenamiento interno de los países o bien se trata de estados fallidos, en donde el país no dispone del monopolio de la violencia, lo que dificulta en gran medida finalizar el proceso judicial de los piratas o terroristas capturados y entregados. ¿Es posible que exista una tendencia a que todo ataque en la mar se identifique como acto de piratería? Considero que pueden existir ciertas actuaciones que, si bien no suponen un gran impacto en sí, son enmarcadas dentro de las acciones de piratería cuando realmente esconden una motivación ideológica y un fin político.

Asimismo, las ONG también constituyen actores que deberán ser tenidos en cuenta. Dichas organizaciones disfrutan de un legítimo apoyo social en términos generales debido al desarrollo de su causa, sin embargo, esconden ciertas controversias debido a que sus capacidades les dotan de poder y por tanto de intereses, que como tales pueden

ser condicionados²². Esta perspectiva utilitarista de las ONG puede llevar a ciertos países a apoyar y cooperar con ciertos directivos con los que comparten intereses comunes, como por ejemplo, la expulsión de buques de guerra de una zona o el cese de la actividad pesquera extranjera. ¿Es posible que esto derive en que ciertos países permitan acciones violentas que puedan calificarse como terroristas, dentro de sus aguas territoriales en beneficio de los propios intereses particulares de sus gobernantes? En ese caso se podría analizar la situación desde la perspectiva del terrorismo de estado.

Mientras la indefinición respecto al concepto de terrorismo siga presente, continuará la batalla del relato para legitimar o deslegitimar determinadas insurrecciones armadas, establecida siempre en base a la misma dialéctica: lo que para unos es considerado terrorismo hacia otros se muestra como una lucha por la libertad.

*Guillermo Talavera Cejudo**

Teniente de Navío, Armada
Máster en Estudios Avanzados de Terrorismo
[@GuilleTalavera](#)

²².- GONZÁLEZ F. Y CORNÁGO N. (2003) "Cooperación y conflicto entre ONGs: estructuras, intereses y confianza", Revista Española de Desarrollo y Cooperación, nº 11, pp. 93-105: [\(PDF\) Cooperación y conflicto entre ONGs: estructuras, intereses y confianza \(researchgate.net\)](#) [consulta: 19/01/2024].

25/2024

4 de marzo de 2024

Gabriel Jaime González

La moneda, ¿reflejo de la reconfiguración geopolítica en África Occidental?

La moneda, ¿reflejo de la reconfiguración geopolítica en África Occidental?

Resumen:

La moneda supone uno de los principales ámbitos en los que la lucha por la hegemonía global entre las principales potencias se pone de manifiesto. África Occidental se encuentra actualmente en una situación que ejemplifica esta pugna geopolítica en términos monetarios. Ocho de los quince países de dicha región cuentan con una moneda —el franco CFA— que está bajo cierto control de Francia, lo que ha producido numerosas críticas. Francia ha reaccionado, tratando de desarrollar en los últimos años una narrativa anticolonialista y a su vez proponiendo una nueva moneda —el “eco” —, devolviendo el control a los países africanos. Sin embargo, el proyecto parece no concretarse, al tiempo que Mali, Burkina Faso y Níger han dado un giro de 180 grados en lo que respecta a política exterior, alejándose de Occidente y de la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO). En su lugar, están acercándose a potencias globales pujantes como China y Rusia, quienes podrían aprovechar la oportunidad y dominar la vertiente monetaria para perseguir sus intereses económicos.

Palabras clave:

Moneda, África Occidental, franco CFA, eco, Alianza de Estados del Sahel (AES), Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO), geopolítica.

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

Currency, a reflection of the geopolitical reshaping in West Africa?

Abstract:

Currency is one of the main areas where the struggle for global hegemony between great powers is evident. West Africa currently finds itself in a situation that exemplifies this geopolitical struggle in monetary terms. Eight of the fifteen countries in that region have a currency — the CFA franc — that is to a certain degree controlled by France, which has led to a fair amount of criticism. France has reacted in recent years by trying to develop an anti-colonialist narrative and by proposing a new currency — the “eco” —, giving back control to African countries. However, the project does not seem to become a reality, while Mali, Burkina Faso and Niger have made a radical shift in terms of foreign policy, moving away from Western powers and the Economic Community of West African States (ECOWAS). Instead, they are undergoing a rapprochement toward rising global powers such as China and Russia, who could seize the opportunity and dominate the monetary sphere to pursue their economic interests.

Keywords:

Currency, West Africa, CFA franc, eco, Alliance of Sahel States (AES), Economic Community of West African States (ECOWAS), geopolitics.

Introducción

Desde hace siglos, el poder político ha sido poseedor y ejecutor de una serie de facultades exclusivas que le dotan de potestad para liderar una comunidad política determinada. El gobernante —sea un rey absoluto del siglo XVII o un gobierno democrático de la actualidad— ostenta las *iura regalia*, es decir, las prerrogativas del soberano. Estas pueden variar, si bien hay varias que han estado presentes en prácticamente todos los regímenes políticos de los últimos siglos. Algunos ejemplos son hacer la guerra, repartir justicia, establecer relaciones diplomáticas con otras comunidades políticas, o acuñar moneda.

Concretamente, esta última es vista en ocasiones como un mero símbolo sin demasiada relevancia más allá de la economía y el comercio internacional. Habitualmente, cuando se pretende llevar a cabo un análisis de las relaciones internacionales, se presta atención a factores como la geografía, las alianzas militares, las organizaciones y tratados internacionales, el interés por los recursos naturales, la religión, o la ideología. Sin embargo, el asunto de la moneda queda a menudo reducido a los debates entre economistas y no acostumbra a estar incluido en los análisis geopolíticos. A pesar de ello, la moneda importa considerablemente, y también lo hace en la política internacional.

Paradigmático es el ejemplo del dólar estadounidense. La moneda norteamericana es la divisa de referencia en todo el mundo —tanto para el comercio como para las reservas— gracias a la confianza que existe en la gobernanza de la Reserva Federal, el poderío militar, la relativa estabilidad política, y los fuertes mercados financieros de Estados Unidos¹. No obstante, con el surgimiento de nuevas potencias y un incipiente orden multipolar, el afán por desbancar al dólar de su posición como la divisa de referencia global es cada vez mayor. Esta supremacía del dólar no es del gusto de países como los BRICS² —grupo cuyo PIB ya supera al G7³—, puesto que permite a Estados Unidos monetizar su deuda —financiarla aumentando el dinero en circulación— sin graves consecuencias en lo que respecta a inflación y depreciación, además de resultar

¹ DAS, Rahul. «Why does the US dollar maintain its value during global turmoil?». GoodReturns, 10 de octubre de 2023. Disponible en: <https://www.goodreturns.in/news/precious-metals-as-safe-havens-gen-1305197.html> Nota: Todos los enlaces del presente documento han sido consultados en la fecha de finalización del mismo (30/01/2024)

² LEAHY, Joe; LOCKETT, Hudson. «Brazil's Lula calls for end to dollar trade dominance». Financial Times, 13 de abril de 2023. Disponible en: <https://www.ft.com/content/669260a5-82a5-4e7a-9bbf-4f41c54a6143>

³ JIMÉNEZ ORGAZ, Cristina. «Qué tan poderosos son los BRICS y qué países se incorporan al bloque el 1 de enero». BBC News Mundo, 1 de enero de 2024. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/articulos/c4nyzy0dgd70>

demasiado fuerte para los países emergentes —encareciendo sus importaciones e incrementando el valor de su deuda denominada en dólares—⁴. Asimismo, dado el florecimiento de nuevas potencias, el comercio mundial y la demanda de petróleo se han diversificado, por lo que el petrodólar —el uso del dólar estadounidense como moneda para comerciar petróleo— corre peligro⁵.

Esta lucha entre el mantenimiento del *statu quo* —es decir, la hegemonía del dólar— y la desdolarización de la economía global representa uno de los principales frentes de la geopolítica de hoy día y precisamente tiene lugar en el plano monetario. Sin embargo, esta no es la única pugna en la que la dimensión monetaria está en juego.

África es una región que desde finales del siglo XIX ha estado dominada por potencias occidentales a través de las instituciones provenientes del colonialismo. Tras la independencia de las naciones africanas, Occidente continuó teniendo cierta preeminencia. En cambio, en la actualidad, el orden multipolar se hace cada vez más patente también en este continente⁶ y, por supuesto, la moneda es uno de los elementos del poder que está en juego. Más específicamente, hay una subregión de África donde la reconfiguración geopolítica está más presente que nunca y donde la moneda está siendo un claro reflejo de ella: África Occidental. Mucho de ello tiene que ver con la divisa de ocho de los quince países de esta área: el franco CFA.

¿Qué es el franco CFA?

El franco CFA —cuyas siglas quieren decir desde 1960 “Comunidad Financiera de África” y originalmente “Colonias Francesas de África”— es el nombre de dos monedas empleadas por un total de catorce países, emitidas por dos bancos centrales clasificados por áreas: el Banco Central de los Estados de África Occidental (BCEAO), integrado por ocho países —Benín, Burkina Faso, Costa de Marfil, Guinea-Bissau, Mali, Níger, Senegal y Togo—, y el Banco de los Estados de África Central (BEAC), compuesto por seis

⁴ BBC News Mundo. «3 claves para entender la histórica fortaleza del dólar y qué consecuencias puede tener para tu país». 5 de octubre de 2022. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-63122914>

⁵ TAN, Huileng. «3 razones por las que países de todo el mundo quieren romper con el dólar». Business Insider, 26 de julio de 2023. Disponible en: <https://www.businessinsider.es/3-razones-paises-todo-mundo-quieren-romper-dolar-1279908>

⁶ Más información en: BRADY, Laura. «Las potencias trasladan a África su rivalidad». La Lectura (El Mundo), 2 de octubre de 2023. Disponible en: <https://www.elmundo.es/la-lectura/2023/09/29/651691afe85ece42388b45b7.html>

Estados —Camerún, Chad, Gabón, Guinea Ecuatorial, República Centroafricana, y República del Congo—.

Esta moneda comenzó a ser usada hace casi ochenta años. Concretamente, Francia la estableció en sus colonias y mandatos al final de la Segunda Guerra Mundial, en 1945. Se mantuvo tras la independencia de las colonias y, más tarde, territorios de otras antiguas metrópolis como Guinea Ecuatorial —en 1984— y Guinea-Bissau —en 1997— incorporaron su uso. Supone la representación, en forma de moneda, del enorme poderío que tenía Francia en la región, conservado tras la emancipación de sus excolonias.

Su funcionamiento es el siguiente: en primer lugar, el tipo de cambio está fijado con la moneda que usa Francia —anteriormente el franco metropolitano y, desde 2002, el euro—, por lo que su apreciación o depreciación con respecto a otras monedas depende de lo que suceda con el euro. En segundo lugar, los Estados que utilizan el franco CFA tienen la obligación de que el 50% de las reservas sean depositadas en el Tesoro francés⁷. Asimismo, el responsable de la impresión de los francos CFA es París, y las transacciones cambiarias de esta moneda a otras divisas también deben pasar por la capital gala. Cabe destacar que ambas monedas tienen el mismo valor, es decir, un franco CFA de África Occidental vale exactamente lo mismo que un franco CFA de África Central⁸. Las características mencionadas hacen que esta moneda venga rodeada de controversia en el debate público, con numerosos defensores y detractores.

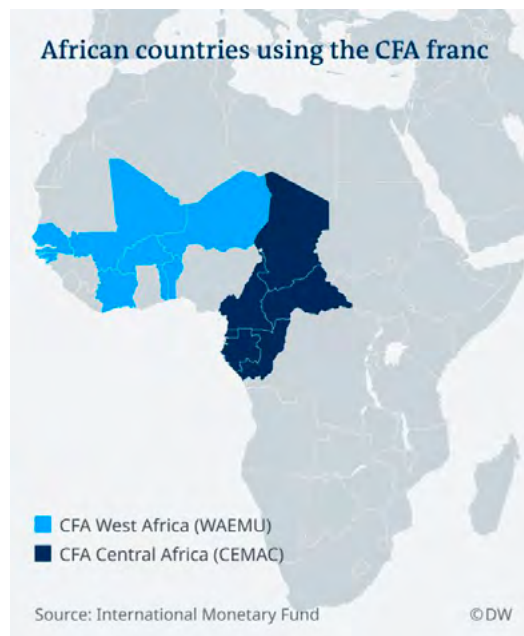


Figura 1. Países africanos que emplean el franco CFA. Fuente: Deutsche Welle. Disponible en: <https://www.dw.com/en/common-currency-divides-west-african-nations/a-49422357>

⁷ PERALTA, Luis Alberto. «El franco CFA, la divisa de la discordia entre África y Europa». Cinco Días (El País), 14 de agosto de 2023. Disponible en: <https://cincodias.elpais.com/economia/2023-08-14/el-franco-cfa-la-divisa-de-la-discordia-entre-africa-y-europa.html>

⁸ LAGUNA, Paula. «¿Qué es el franco CFA?». El Orden Mundial, 11 de febrero de 2020. Disponible en: <https://elordenmundial.com/que-es-franco-cfa/>

Por una parte, sus partidarios argumentan que es una fuente de estabilidad para los Estados usuarios, ya que, al estar vinculada con el euro, la inflación es moderada, a diferencia de otros países africanos con moneda propia como Ghana, Nigeria o Sudán. Además, el hecho de que varios países estén integrados bajo una unión monetaria, con la consiguiente libertad de movimiento de capitales entre los países miembros, implica un atractivo considerable para la inversión extranjera. También, en caso de falta de reservas, se esperaría respaldo por parte del Tesoro francés en forma de préstamos.

Por otra parte, las críticas hacia el franco CFA son abundantes. En primer lugar, se argumenta que la vinculación al euro resta soberanía a los Estados usuarios, puesto que no existe ningún poder de actuación por su parte en materia de política monetaria. Todo el margen de maniobra corresponde al Banco Central Europeo y, por ende, estos países no pueden configurar políticas monetarias de índole restrictiva o expansiva según la coyuntura de cada momento. En segundo lugar, la obligación de emplazar el 50% de las reservas en el Tesoro francés, así como la necesidad de pasar por el mismo para convertir moneda y la impresión del efectivo en París, otorgan a Francia un derecho de veto *de facto* en la toma de decisiones. Esto puede causar que, si una propuesta de un miembro o el conjunto de la CFA no es del gusto del gobierno francés, esta simplemente no sea considerada, dado el poder de negociación y la ventaja de Francia en esta situación⁹. En tercer y último lugar, hay quienes argumentan que, dado el nivel económico de los países que emplean el franco CFA —economías de renta media-baja y baja¹⁰—, la moneda está excesivamente apreciada para el modelo de desarrollo que deberían tener, al ser las importaciones más baratas y las exportaciones menos competitivas. De esta manera, es menos rentable producir y exportar bienes en la CFA, condenando a estas naciones a ser “importadoras perpetuas de productos agrícolas y manufacturados”¹¹.

⁹ GOZZER, Stefania. «Qué es el franco CFA, la moneda africana por la que acusan a Francia de seguir “colonizando” África». BBC News Mundo, 2 de febrero de 2019. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-46960005>

¹⁰ HAMADEH, Nada; VAN ROMPAEY, Catherine; METREAU, Eric. «Clasificación de los países elaborada por el Grupo Banco Mundial según los niveles de ingreso para el año fiscal 24 (1 de julio de 2023- 30 de junio de 2024)». Blog de Datos del Banco Mundial, 30 de junio de 2023. Disponible en: <https://blogs.worldbank.org/es/opendata/clasificacion-de-los-paises-elaborada-por-el-grupo-banco-mundial-segun-los-niveles-de-ingreso>

¹¹ ZAFAR, Ali. «Franc CFA. Les faux-semblants de la réforme Macron-Ouattara». Afrique XXI, 7 de octubre de 2021. Disponible en: <https://afriquexxi.info/Franc-CFA-Les-faux-semblants-de-la-reforme-Macron-Ouattara>

Estos aspectos negativos han provocado que el franco CFA sea tachado por numerosos actores —tanto dentro de los países africanos que la utilizan como en Francia y otras antiguas metrópolis coloniales— como una forma de neocolonialismo con la que Francia busca mantener el control y extraer el máximo beneficio posible de estos países, aun siendo estos Estados soberanos e independientes. Este malestar supone una oportunidad para aquellas potencias foráneas que buscan ganar influencia en la región en términos monetarios.

La respuesta de Francia: el «eco»

A la luz de las intenciones extranjeras y de la posibilidad de perder protagonismo en África, Francia —bajo la presidencia de Emmanuel Macron— ha decidido reaccionar con el fin de mantener su preeminencia en el continente.

Ya desde su primer año en el poder, se vislumbraba la intención por parte de Macron de desarrollar una nueva narrativa para hacer frente a las crecientes acusaciones de neocolonialismo. En 2017, pronunció las siguientes palabras: “Francia no debe ser un país poscolonial [...], los países africanos serán nuestros principales socios, y debemos continuar aprendiendo de ellos, así como ellos pueden aprender de nosotros”¹². Estas palabras dejan entrever una narrativa cargada de reciprocidad, contraria justamente a los reproches de paternalismo que en muchas ocasiones tienen origen en el franco CFA. Es por ello que, en medio de esta lucha por el poder, Francia decidió responder abordando específicamente el aspecto relativo a la moneda.

En diciembre de 2019, Emmanuel Macron y el presidente marfileño Alassane Ouattara anunciaron el fin del franco CFA en la UEMOA —la Unión Económica y Monetaria de África Occidental, es decir, el área occidental de la CFA—, siendo este sustituido por una nueva moneda llamada “eco”¹³. Esta reforma establece el fin de la obligación de emplazar el 50% de las reservas de moneda en el Tesoro francés y la salida de Francia de los organismos de gobierno de las instituciones financieras de la zona CFA de África

¹² MACRON, Emmanuel. «Speech by President Emmanuel Macron - Ambassadors' Week 2017». France Diplomacy, 2017. Disponible en: <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/the-ministry-and-its-network/news/ambassadors-week/prior-editions/ambassadors-week-edition-2017/speech-by-president-emmanuel-macron-ambassadors-week-2017/>

¹³ France 24, «Emmanuel Macron anuncia el fin del franco CFA y condena nuevamente el colonialismo». 22 de diciembre de 2019. Disponible en: <https://www.france24.com/es/20191222-emmanuel-macron-anuncia-el-fin-del-franco-cfa-y-condena-nuevamente-el-colonialismo>

Occidental, además del nuevo nombre¹⁴. De esa forma, busca acabar con las críticas que aseguran que Francia es una potencia neocolonialista devolviendo en cierta medida el control a las naciones africanas.

No obstante, el “eco” no está exento de polémica: por una parte, se acusa a Francia de querer apropiarse del proyecto de moneda —que se remonta a 1983¹⁹— de la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO)¹⁵ que previsiblemente usarían los quince miembros de dicha organización —se dieron discrepancias en el seno de la organización tras el anuncio de Macron y Ouattara, ya que los miembros anglófonos y Guinea no desean que el “eco” sea un simple reemplazo del franco CFA¹⁶—; por otra parte, a pesar del nuevo nombre y de los cambios ya mencionados, la moneda continuará ligada al euro bajo un régimen cambiario fijo —al igual que su predecesor—¹⁷. Asimismo, esta reforma sólo afectaría al franco CFA de África Occidental, dejando por tanto a los seis países de la Comunidad Económica y Monetaria de África Central (CEMAC) bajo el sistema hasta ahora vigente.

Además, estaba previsto que la reforma tuviese lugar en 2020. En cambio, debió aplazarse a 2027 —habiendo sido ya aplazado el antiguo proyecto de la CEDEAO en 2003, 2005, 2009 y 2015¹⁸— con el fin de cumplir con los criterios de convergencia —déficit menor del 3%, inflación inferior al 10%, y deuda pública por debajo del 70% del PIB¹⁹—. Igualmente, existen preocupaciones con respecto al cumplimiento de dichas condiciones en 2027, ya que deben satisfacerse los tres requisitos durante tres años consecutivos, al tiempo que Ghana y Nigeria —sumando más del 80% del PIB de la

¹⁴ Assemblée Nationale, «Projet de loi n° 2986». 22 de mayo de 2020. Disponible en: https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/l15b2986_projet-loi#

¹⁵ Más información en: GÓMEZ, David. «Qué es la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (Cedeao)?». El Orden Mundial, 4 de agosto de 2023. Disponible en: <https://elordenmundial.com/que-es-comunidad-economica-estados-africa-occidental-cedeao-ecowas/>

¹⁶ SMITH, Elliot. «West Africa's new 'eco' currency sparks division over timetable and euro peg». CNBC, 17 de enero de 2020. Disponible en: <https://www.cnbc.com/2020/01/17/west-african-eco-currency-sparks-division-over-timetable-and-euro-peg.html>

¹⁷ ABOA, Ange. «West Africa renames CFA franc but keeps it pegged to euro». Reuters, 21 de diciembre de 2019. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/us-ivorycoast-france-macron-idUSKBN1YP0JR/>

¹⁸ VILLARROYA MARTÍNEZ, Miguel; RENGIFO RODRIGÁNEZ, Carolina; Oficina Económica y Comercial de la Embajada de España en Dakar. «Procesos de integración económica en la CEDEAO». Página 16. ICEX, 28 de octubre de 2022. Disponible en: https://www.icex.es/content/dam/es/icex/oficinas/038/documentos/2023/01/otros-documentos/OD_Integraci%C3%B3n%20econ%C3%B3mica%20en%20la%20CEDEAO%202022_REV.pdf

¹⁹ Deutsche Welle Español. «África Occidental pospone su moneda común a 2027». 20 de junio de 2021. Disponible en: <https://www.dw.com/es/%C3%A1frica-occidental-pospone-el-lanzamiento-de-su-moneda-com%C3%BAa-2027/a-57972532>

CEDEAO— tienen problemas de altos déficits, deuda pública e inflación²⁰. A todo ello se añade el problema que conlleva la suspensión de los cuatro miembros de la CEDEAO con regímenes militares surgidos tras golpes de Estado²¹: Guinea, Burkina Faso, Mali y Níger.



Figura 2: 15 miembros de la CEDEAO, de los cuales 4 sancionados o suspendidos. Fuente: TV5 Monde. Disponible en: <https://information.tv5monde.com/afrique/cedea-quel-est-le-role-de-cette-institution-ouest-africaine-2663853>

Todas estas problemáticas indican que, el “eco” —ya sea como proyecto conjunto de la CEDEAO o tan solo en calidad de reemplazo del franco CFA de África Occidental— aún parece lejano, a la vista de la división en el seno de las organizaciones regionales, agravada especialmente tras el viraje geopolítico de Mali, Burkina Faso y Níger.

En cualquier caso, tenga o no éxito, la propuesta de reforma de Macron subraya la importancia que tiene la moneda en las relaciones con el continente africano y el malestar subyacente con respecto al franco CFA. Al mismo tiempo, el hecho de que Francia se vea obligada a plantear un cambio en el ámbito monetario evidencia la preocupación de París por no perder el control de la región en favor de otras potencias extranjeras.

²⁰ DIOP, Moussa. «CEDEAO: pourquoi la monnaie unique Eco ne peut être lancée en 2027 comme prévu» Le360 Afrique, 13 de marzo de 2023. Disponible en: https://afrique.le360.ma/afrique-de-louest/cedea-pourquoi-la-monnaie-unique-eco-ne-peut-etre-lancee-en-2027-comme-prevu_SSPABUFZWVGGJHIQ425YUW07XY/

²¹ Más información en: PINTO CEBRIÁN, Fernando. «El resentimiento de las ex colonias francesas en África. Sobre causas y efectos». Desperta Ferro Ediciones, 13 de septiembre de 2023. Disponible en: <https://www.despertaferro-ediciones.com/2023/el-resentimiento-de-las-ex-colonias-francesas-en-africa-sobre-causas-y-efectos/>

Entonces... ¿hacia dónde?

Estos cambios radicales de regímenes políticos en la región, independientemente de su causa, ponen de manifiesto una tendencia de cambio del *statu quo*, dejando atrás a los tradicionales líderes africanos francófilos e introduciendo regímenes cada vez más escépticos respecto a Francia y dispuestos a alinearse con otras potencias foráneas. Un claro reflejo de ello —que representa una amenaza para los planes monetarios de Francia— es la Alianza de Estados del Sahel (AES), creada en septiembre de 2023 y compuesta por Mali, Burkina Faso, y Níger —países que han obligado a las tropas francesas a abandonar sus territorios tras su realineamiento geopolítico²²—. Esta alianza fue concebida en sus inicios como una esfera de defensa colectiva²³. No obstante, se encuentra en un proceso de evolución, y muestra de ello es la discusión sobre diferentes campos de potencial expansión para la organización, entre los cuales se encuentra una posible unión monetaria²⁴. De materializarse, supondría un duro golpe tanto para el proyecto del “eco” como para el aún vigente franco CFA, ya que reflejaría claramente un alejamiento radical de Francia y de las posturas más favorables para con Occidente que caracterizan a la CEDEAO.

Empero, la realidad actual es que nada impide a estos tres países abandonar el franco CFA. La UEMOA establece en su estatuto que, para la salida de un miembro de la organización, simplemente se requiere notificarla a la Conferencia de jefes de Estado y de gobierno, y 24 días después de dicha notificación la salida será efectiva²⁵. Sin embargo, ninguno de ellos ha anunciado su salida. Es más, no sólo no se ha activado el procedimiento para abandonar la organización, sino que se han producido visitas de altas instancias del BCEAO —el banco central de la zona occidental de la CFA— a Uagadugú y Bamako, lo que es visto por algunos como un acercamiento de las autoridades monetarias a estos países²⁵. Al mismo tiempo, un abandono del franco CFA no sería la

²² TV5 Monde. «L'armée française quitte le Niger, après le Mali et le Burkina Faso». 22 de diciembre de 2023. Disponible en: <https://information.tv5monde.com/afrique/larmee-francaise-quitte-le-niger-apres-le-mali-et-le-burkina-faso-2683880>

²³ Ministère des Affaires Étrangères, de la Coopération Régionale et des Burkinabè de l'Extérieur. «Charte du LIPTAKO-GOURMA instituant l'Alliance des États du Sahel entre le Burkina Faso, la République du Mali et la République du Niger». 18 de septiembre de 2023. Disponible en: <https://mjp.univ-perp.fr/constit/sahel2023.htm>

²⁴ Reuters. «Niger, Mali and Burkina Faso to move toward monetary alliance, Niger leader says». 11 de diciembre de 2023. Disponible en: <https://www.reuters.com/world/africa/niger-mali-burkina-faso-move-toward-monetary-alliance-niger-leader-says-2023-12-11/>

²⁵ BROUCK, Thaïs. «Mali, Burkina, Niger : une monnaie commune est-elle crédible ?». Jeune Afrique, 12 de enero de 2024. Disponible en: <https://www.jeuneafrique.com/1524779/economie-entreprises/mali-burkina-niger-une-monnaie-commune-est-elle-credible/>

mejor estrategia a corto plazo, dada la inestabilidad general de la región en términos económicos —altas tasas de interés y elevada inflación— y los problemas de seguridad²⁶ que los propios miembros de la AES sufren —los cuales agravarían las dificultades económicas—²⁵. La paridad fijada con el euro da una estabilidad a estos países que no sería posible lograr a corto plazo con una moneda nueva, y la demostración de ello es que el franco CFA se haya convertido en un valor refugio dentro de Nigeria y Ghana con el fin de combatir la depreciación de sus respectivas monedas²⁷. A ello hay que añadir el hecho de que ninguno de los integrantes de la AES cuenta con litoral, lo que hace que dependan en gran medida de importaciones de países de la UEMOA como Costa de Marfil, Senegal o Benín. Por este motivo, la salida de la unión económica y monetaria supondría un encarecimiento significativo de las importaciones²⁵.

No obstante, también existen motivos para pensar que tendrá lugar un abandono del franco CFA por parte de estos países. Dentro de la CEDEAO, el consenso es claramente contrario a los nuevos gobiernos que conforman la AES²⁸. Estas desavenencias han provocado la salida de Mali, Burkina Faso y Níger de dicha organización²⁹, rompiendo de forma definitiva esos lazos. Por otra parte, en la UEMOA, si bien existe más debate, el proyecto del “eco” parece igualmente estancado. Además, la UEMOA está generalmente supeditada a la CEDEAO en aquellas cuestiones de carácter político²⁷ —siendo la primera una organización más técnica con la función de gestionar asuntos puramente económicos y monetarios—. También cabe mencionar que Mali, Burkina Faso y Níger son países que exportan materias primas —los dos primeros, oro, y el último, uranio³⁰— y, por lo tanto, reciben divisas extranjeras. Esto les haría menos vulnerables en caso de que se embarcasen en un proyecto de moneda común.

Otra posibilidad verosímil es que busquen apoyo en nuevas potencias extranjeras. Una de las principales opciones podría ser China. El gigante asiático tiene grandes

²⁶ Institute for Economics and Peace (IPC). «Global Terrorism Index 2023». Página 20. Marzo de 2023. Disponible en: <https://www.visionofhumanity.org/wp-content/uploads/2023/03/GTI-2023-web-170423.pdf>

²⁷ RIZK, Yara. «Pourquoi le franc CFA est devenu une valeur refuge au Nigeria». Jeune Afrique, 25 de abril de 2023. Disponible en: <https://www.jeuneafrique.com/1437844/economie-entreprises/pourquoi-le-franc-cfa-est-devenu-une-valeur-refuge-au-nigeria/>

²⁸ MAUSSION, Estelle. «Coups d'État, sanctions, désunions... L'Uemoa prête à craquer ?». Jeune Afrique, 13 de noviembre de 2023. Disponible en: <https://www.jeuneafrique.com/1494379/economie-entreprises/coups-detat-sanctions-desunions-luemoa-prete-a-craquer/>

²⁹ Europa Press. «Burkina Faso, Mali y Níger abandonan con efecto inmediato la CEDEAO». 28 de enero de 2024. Disponible en: <https://www.europapress.es/internacional/noticia-burkina-faso-mali-niger-abandonan-cedeao-20240128144353.html>

³⁰ Reuters. «Niger, Mali and Burkina Faso not halting exports of uranium and gold». 2 de agosto de 2023. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/idUSL8N39J4N2/>

aspiraciones en el plano económico, entre las cuales se encuentra también el impulso de su moneda³¹ —con el fin de desplazar al dólar como divisa de referencia mundial—. En particular, China podría aprovechar e impulsar una nueva moneda fijada al yuan en estas naciones —al igual que el franco CFA con el euro—, y a su vez efectuar los pagos comerciales entre China y estas naciones en yuanes para fortalecer su propia moneda. Asimismo, podría desarrollar su Iniciativa de la Franja y la Ruta³² en mayor profundidad en estos países y utilizarla como un elemento de persuasión y de *soft power*³³ para tener una mejor imagen y no caer en la misma problemática que Francia —esto es, ser acusada como neocolonialista—. Otra potencia que podría trazar una estrategia similar es Rusia, quien podría vender gas y petróleo a estos países haciendo que los pagos de esos intercambios se efectúen en rublos. Moscú podría proporcionar seguridad a estos Estados³⁴ para protegerlos del acusado terrorismo de la región a cambio de comerciar en rublos, paliando de esa forma los efectos de las sanciones impuestas a raíz de la guerra en Ucrania³⁵ y fortaleciendo de nuevo su moneda.

Conclusión

Existen, por tanto, argumentos a favor y en contra de la permanencia en el franco CFA de este nuevo bloque geopolítico de África Occidental. Todo apunta a que, en el corto plazo, la situación continuará siendo la actual, vista la necesidad de mantener una estabilidad que el franco CFA proporciona con eficacia. A largo plazo, sin embargo, una reconciliación parece ser más complicada. En el futuro más distante, en caso de producirse un acercamiento en términos monetarios por parte de China o Rusia —que proporcionase un nuevo tipo de cambio fijo y por consiguiente una estabilidad como la

³¹ Más información en: SONI, Aruni. «Bank of China eyes de-dollarization move in Africa, pushing the yuan in a top copper producer». Business Insider, 5 de diciembre de 2023. Disponible en:

<https://markets.businessinsider.com/news/currencies/dedollarization-china-yuan-us-dollar-africa-currency-global-finance-copper-2023-12>

³² Más información en: DIALLO, Mariama. «China's BRI Brings Roads, Rails and Debt to Africa». Voice of America, 11 de octubre de 2023. Disponible en: <https://www.voanews.com/a/china-s-bri-brings-roads-rails-and-debt-to-africa/7306133.html>

³³ Más información en: PANTUCCI, Raffaello. «The Many Faces of China's Belt and Road Initiative». Current History: A Journal of Contemporary World Affairs, 120 (822). Página 29. Enero de 2021. Disponible en:

https://raffaellopantucci.files.wordpress.com/2021/01/curh120822_05_pantucci.pdf

³⁴ El País. «Putin anuncia acuerdos militares con 40 países africanos durante la cumbre en San Petersburgo». 28 de julio de 2023. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2023-07-28/putin-anuncia-acuerdos-militares-con-40-paises-africanos-durante-la-cumbre-en-san-petersburgo.html>

³⁵ TLDR News. «Why is the Ruble (Still) Declining?». 15 de agosto de 2023. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=9TqQeVmuhX8>

que aporta el franco CFA—, el escenario más previsible sería el abandono de dicha moneda. Esto representaría la eliminación del último vestigio de la influencia francesa y simbolizaría la ruptura definitiva de estos países con las potencias occidentales.

Sea cual fuere el resultado, África Occidental configura un ejemplo revelador que muestra cómo la moneda está también influida por cuestiones relacionadas con el equilibrio de poder y cómo las grandes potencias mundiales buscan su control en todos los rincones del planeta. Es uno de los varios casos que constatan que, tanto a nivel global como regional, la dimensión monetaria supone una de las «batallas» dentro de la «guerra» geopolítica que se está librando.

Gabriel Jaime González

Estudiante de Relaciones Internacionales y Comunicación Global
en la Universidad Pontificia Comillas

26/2024

7 de marzo de 2024

Varios autores

La desinformación como arma de guerra

La desinformación como arma de guerra

Resumen:

La desinformación se ha convertido en una poderosa arma de guerra en el contexto de los conflictos contemporáneos. Este trabajo, realizado por el XLIX Curso de Defensa Nacional, explora las multifacéticas dimensiones de la desinformación, destacando su impacto en la sociedad, la democracia y, particularmente, en el ámbito militar. Se enfoca en cómo la digitalización y las redes sociales han potenciado la capacidad de desinformar, alterando la opinión pública y debilitando las instituciones democráticas. Se examinan los métodos de detección y contramedidas, incluyendo la legislación y las herramientas tecnológicas, resaltando la importancia de una respuesta coordinada y multidimensional que involucre a actores gubernamentales, medios de comunicación, plataformas digitales y la sociedad civil. El documento concluye enfatizando la necesidad de una defensa activa y una educación en medios para fortalecer la resiliencia social frente a este fenómeno creciente.

Palabras clave:

Desinformación, Guerra Híbrida, Resiliencia Social, Educación en Medios

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

Disinformation as a Weapon of War

Abstract:

Disinformation has emerged as a potent weapon in the landscape of contemporary conflicts. This study, conducted by the XLIX National Defense Course, delves into the multifaceted aspects of disinformation, highlighting its impact on society, democracy, and especially in the military sphere. It focuses on how digitalization and social media have enhanced the capacity for disinformation, skewing public opinion and undermining democratic institutions. The methods for detection and countermeasures, including legislation and technological tools, are examined, underscoring the importance of a coordinated, multidimensional response involving governmental actors, media, digital platforms, and civil society. The document concludes by emphasizing the need for active defense and media education to bolster societal resilience against this escalating phenomenon.

Keywords:

Disinformation, Hybrid Warfare, Social Resilience, Media Education

Desinformación: naturaleza de la amenaza

«El corazón del hombre necesita creer algo, y cree mentiras cuando no encuentra verdades que creer». Mariano José de Larra, 1832.

El uso de la información y la manipulación de las herramientas de comunicación de las sociedades ha sido una constante a lo largo de la historia. Hoy día es una de las mayores preocupaciones de los Estados modernos. La difusión no intencional de información bien sea veraz o falsa (*“misinformación”*) o el uso de información sesgada o engañosa con fines partidistas (*“propaganda”*) son prácticas habituales. Pero cuando hablamos de “desinformación” aportamos un valor añadido, ya que la verdadera desinformación, conlleva intencionalidad y búsqueda de un efecto desestabilizador.

Actualmente, el efecto de esta antigua práctica se ve seriamente potenciado por la propia digitalización de las sociedades. Las redes sociales e internet actúan como un poderosísimo vehículo con capacidad para difundir más información y de manera más rápida y, por lo tanto, la capacidad de influir más y de una manera más contundente y efectiva en las opiniones públicas¹. Además, este es un vehículo barato y muy asequible, al alcance no sólo de Gobiernos, instituciones y grandes grupos, sino de toda la ciudadanía. Actores estatales y no estatales, grupos terroristas y ciudadanos al servicio de las campañas de desinformación.

¿Cómo afecta la desinformación a la sociedad y la democracia?

- Manipulando la opinión y el debate público, sus creencias y actitudes, evitando que puedan aplicar un juicio crítico sobre la información que reciben dificultando la toma de decisiones informadas. La propagación de rumores y teorías conspirativas pueden generar además pánico y alarma social. El ejemplo paradigmático es la oleada de desinformación durante la pandemia de la COVID. De hecho, la Organización Mundial de la Salud (OMS) acuñó el concepto “Infodemia” en paralelo a la pandemia por coronavirus, y ha terminado por generalizarse. La OMS emplea este anglicismo para referirse a un exceso de información acerca de un tema, mucha de la cual son bulos o rumores que

¹ XXXII Seminario Internacional de Seguridad y Defensa: Amenazas desde el ciberespacio. (2020). Madrid.

dificultan que las personas encuentren fuentes y orientación fiables cuando lo necesiten.

- Promoviendo la polarización y división de la cohesión social, generando desconfianza y hostilidad entre los grupos.
- Generando desconfianza en los medios de comunicación y en las fuentes de información confiables. No saber diferenciar entre lo que es cierto y es falso en Internet. Esto puede llevar a que las personas busquen fuentes de información alternativas o caigan en teorías de conspiración.
- Deslegitimando las instituciones democráticas, los gobiernos y los líderes políticos, manipulando intereses políticos, económicos o ideológicos, limitando la confianza en el sistema democrático en su conjunto. Facebook reconoció que hasta 126 millones de sus usuarios se vieron expuestos a publicaciones de una compañía vinculada al Kremlin llamada Internet Research Agency durante las elecciones estadounidenses de 2016. Twitter identificó 3.814 cuentas dedicadas a esta actividad. La Inteligencia estadounidense apuntó a Moscú como impulsor de una gran estrategia de noticias falsas y propaganda.

Objetivos y tácticas de desinformación

Existen varios tipos de desinformación, cada uno con sus propias características, que varían según el objetivo que se persiga y el actor que la emplea. Para poder actuar contra la desinformación es importante entender cómo funciona y ser capaz de desenmascarar sus tácticas y procedimientos. Pueden deslindarse diferentes fases y mecanismos para implementar una exitosa campaña de disrupción digital y comunicativa para desestabilizar la opinión pública de un Estado²:

Se difunde un relato que deforma la realidad de tres maneras: falseándola, con datos que manifiestamente contradicen los hechos; manipulándola, apelando a la componente emocional de la información; tergiversándola, mezclando informaciones reales con otras completamente falsas. Se diseñan teorías conspiratorias, extrayendo ciertos elementos

² CCN-CERT (2021). desinformación en el Ciberespacio. Informe de buenas prácticas. Centro Criptológico Nacional (CNN-CERT). Ministerio de Defensa.

de la compleja realidad del entorno contemporáneo, se entrelazan de tal modo que parezcan una teoría válida que finalmente se convierta en dogma.

Pero ¿qué hace de esta práctica una verdadera y exitosa amenaza?³:

- Su alto nivel de efectividad. Actualmente, resulta relativamente barato y fácil, y en muy poco tiempo, producir mensajes multimedia de alta calidad técnica y difundirlos eficazmente.
- La dificultad para establecer una atribución directa. Las plataformas digitales y la propia naturaleza de la red propician el surgimiento de actores anónimos, estatales y no estatales con el uso de perfiles digitales anónimos, ocultación de direcciones IP, programas para automatizar la distribución de mensajes, que dificulta establecer la trazabilidad de la información y su fuente.
- Compleja regulación y persecución. Resulta muy difícil emprender acciones contra un país o un grupo supra o subnacional al que se le acusa de iniciar una guerra de comunicación en el marco de un entramado legal lleno de vacíos regulatorios y tipos penales de difícil concreción. Además, es muy difícil establecer una relación de causalidad entre los intentos por alterar la opinión pública y los cambios en el comportamiento de los ciudadanos.

Efectos de la desinformación en el ámbito militar y su impacto como arma de guerra

La OTAN caracteriza la guerra híbrida «el uso de amenazas de actividades a veces encubiertas, militares y paramilitares, convencionales y no convencionales, actos de sabotaje, coerción, desinformación o propaganda, y acciones civiles de todo tipo para influenciar a un adversario». La desinformación es un componente de esa guerra híbrida⁴. Nuestra Estrategia de Seguridad Nacional la incluye en su enumeración de las amenazas a la seguridad nacional. El ámbito militar pues, se ve afectado de manera trascendental por esta nueva arma que nos sitúa en un escenario bélico inédito.

³ CCN-CERT. Documento sobre detección de la información.
https://www.redgealc.org/site/assets/files/12292/desinformacion_g.pdf

⁴ CIDOB-Las estrategias de la OTAN en respuesta a los conflictos híbridos. (s.f.). Obtenido de:
https://www.cidob.org/es/articulos/cidob_report/n_8/las_estrategias_de_la_otan_en_respuesta_a_los_conflictos_hibridos

Estas potenciales amenazas se empiezan a tratar al máximo nivel en las principales instituciones europeas. En la visita del *XLIX Curso de Defensa Nacional* al Cuartel General de la OTAN en Bruselas, dos altos funcionarios resaltaron la importancia que esta problemática está adquiriendo en las estrategias de los aliados. *“Indudablemente, a pesar del componente de guerra convencional que tiene la agresión militar de Rusia a Ucrania, los nuevos dominios comienzan a estar muy presentes. No es algo que esté muy desarrollado -admitió uno de los ponentes-. Pero indudablemente tanto las estrategias nacionales de ciberseguridad como las medidas que está tomando la UE, son tenidas muy en cuenta dentro la OTAN”*, subrayó.

Las guerras se libran en muy diversos frentes, simultáneamente. Los escenarios bélicos, los campos de batalla, cada vez más híbridos y grises, ya no se desarrollan sólo en tierra, mar y aire, o incluso en el espacio exterior y en el ciberespacio. Hay un sexto ámbito de actuación: el ámbito cognitivo, la *mente*. El ámbito cognitivo se refiere al espacio específico relacionado con la gestión de la información y la influencia, que afecta a las percepciones, actitudes, emociones y comportamiento de las personas involucradas en un conflicto ⁵.

La desinformación es “arma de guerra”, tanto cuando es utilizada antes de un conflicto real, para difundir información falsa o engañosa con el objetivo de desestabilizar un país y allanar el terreno en un conflicto armado (por ejemplo, manipulando la opinión pública para sembrar la discordia y el caos en un determinado país, desestabilizar a los gobiernos y las instituciones...) como en el marco del propio conflicto, para justificar acciones violentas o agresivas, dificultar la toma de decisiones informadas en el ámbito internacional erosionando la confianza entre los países y las organizaciones internacionales (dañando su reputación), para provocar confusión y la adopción de políticas equivocadas...

Si un estado sufre una campaña desinformativa es fundamental conocer de dónde procede, su atribución y qué individuos, organizaciones o instituciones se encuentran detrás, como clave para defenderse de dichas campañas.

⁵ CALVO ALBERO, J., ANDRÉS MENÁRGUEZ, D., PEIRANO, M., MORET MILLÁS, V., PECO YESTE, M., & DONOSO RODRÍGUEZ, D. (2020). *Implicaciones del ámbito cognitivo en las Operaciones Militares*. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN). Instituto Español de Estudios Estratégicos (ieeee).

Alerta social ante un escenario incierto

El fotógrafo alemán Boris Eldagsen fue premiado en los prestigiosos *Sony World Photography Awards 2023* con una imagen realizada a través de inteligencia artificial. El artista fue galardonado en la categoría "Creativo". Pero después de que la Organización Mundial de Fotografía diera a conocer a los ganadores el pasado 13 de abril, Eldagsen reconoció que no era una fotografía real y renunció al galardón. Declaró que su fin había sido comprobar si una creación como la suya podía colarse entre las candidatas como una más. No solo lo hizo, sino que ganó el certamen. Recientes imágenes como las del Papa Francisco con un abrigo blanco de plumón o la de Donald Trump violentamente detenido por un grupo de policías han disparado las alarmas sobre la Inteligencia Artificial (IA), capaz de producir imágenes hiperrealistas que en realidad no han existido nunca.

Hay ejemplos recientes que permiten vislumbrar el alcance de estas nuevas tecnologías. La inteligencia artificial aprendió a pintar como lo haría Rembrandt. *The Next Rembrandt* es una obra realizada por algoritmos y análisis de datos para generar por medio de Inteligencia Artificial un nuevo cuadro del pintor holandés Rembrandt (1609 – 1699). El proyecto fue una investigación multidisciplinaria de 168.263 fragmentos de las 346 pinturas de Rembrandt. En 2019, la compañía tecnológica china Huawei anunció que un algoritmo de IA fue capaz de completar los dos últimos movimientos de la Sinfonía n^o8, la composición inacabada que Franz Schubert comenzó en 1822, 197 años antes. La situación se hace extensiva a la irrupción de los *deep fakes*, que funcionan a través de modelos de redes neuronales generativas, el denominado *deep learning*. Esta tecnología de inteligencia artificial se puede utilizar maliciosamente para engañar a Gobiernos, poblaciones, causar conflictos internacionales, dañar la imagen de una persona o sacar un provecho ilegítimo.

Este escenario ha llevado a líderes tecnológicos de la talla de Steve Wozniak, Jaan Tallinn o Elon Musk a unirse para reclamar que se paralicen temporalmente los grandes experimentos con inteligencia artificial (IA) por los riesgos que pueden entrañar para la sociedad. En un documento que tuvo gran repercusión, los firmantes solicitaron que dicha paralización de los entrenamientos se aproveche para *"desarrollar e implementar un conjunto de protocolos de seguridad compartidos para el diseño y desarrollo avanzados de IA"*, que sean auditados y supervisados por expertos externos

independientes. *“Esto no significa una pausa en el desarrollo de la IA en general, simplemente un paso atrás de la carrera peligrosa hacia modelos de caja negra impredecibles cada vez más grandes con capacidades emergentes”*, indicaron en la misiva, publicada en el *Future of Life Institute*⁶.

En España, y bajo el título de *“Pienso, luego existo. IA: Es el momento de pararse a pensar”* (17 de abril de 2023), un artículo del presidente de Telefónica, José María Álvarez-Pallete, reflexiona en la web de la compañía sobre la necesidad de pensar la forma en que la humanidad va a utilizar los avances en inteligencia artificial. El directivo considera que *“ha llegado la hora de parar y pensar como sólo los humanos somos capaces de hacerlo. Ha llegado la hora de parar y redactar un nuevo contrato social. Para decidir y determinar cuáles son los derechos y obligaciones básicas de personas y máquinas en este nuevo mundo”*.

Todo ello crea un campo de cultivo en el que la desinformación campa a sus anchas. Hay que tener en cuenta que las noticias falsas aprovechan sesgos cognitivos de los seres humanos para que, paradójicamente, nos resulten más atractivas que las noticias verdaderas. *“Tendemos a filtrar la información que nos llega quedándonos con aquella que refuerza nuestras creencias previas, y descartamos aquella que nos desafía”*. Esto se conoce como sesgo confirmatorio. Por otro lado, *“tendemos a buscar argumentos y conclusiones que concuerdan con nuestras creencias, en vez de buscar argumentos que las contradicen”*. Esto se denomina razonamiento motivado. Las redes sociales actúan como amplificadores, multiplicando el impacto de una noticia falsa, gracias a la participación de los propios usuarios en la viralización de la misma. Esta se ve también favorecida por la propia naturaleza de los algoritmos que regulan la difusión de información dentro de estas plataformas⁷.

⁶ Europa Press (2021). La UE aprueba ocho observatorios de medios digitales contra la desinformación y España lidera uno. <https://www.europapress.es/sociedad/noticia-ue-aprueba-ocho-observatorios-medios-digitales-contra-desinformacion-espana-lidera-uno-20210622185801.html>

⁷ Instituto de Ingeniería del Conocimiento, Univ. Autónoma

Defensa activa

Marco normativo

El Sistema de Seguridad Nacional, regido por la Ley 36/2015, fija en su artículo 11 la obligación de que las Administraciones Públicas con competencias en materia de Seguridad Nacional establezcan mecanismos de coordinación e intercambio de información para detectar y neutralizar riesgos y amenazas, entre las que se encuentra la desinformación.

La Estrategia de Seguridad Nacional de 2021, ya reconoce explícitamente a la desinformación como una amenaza a la seguridad, especialmente en el contexto de procesos electorales. El Consejo de Seguridad Nacional publicó la Orden PCM/1030/2020 por la que se aprueba el Procedimiento de Actuación contra la Desinformación. De acuerdo con dicho Procedimiento, en España la labor de coordinación radica en el Departamento de Seguridad Nacional de Presidencia de Gobierno. También presidido por este Departamento cabe señalar el Foro contra las campañas de desinformación en el ámbito de la Seguridad Nacional ⁸.

Herramientas para la defensa activa

Nacional

El mencionado Procedimiento de Actuación contra la Desinformación, cuyo propósito general es, «establecer medios de funcionamiento y mecanismos dirigidos a evaluar de manera continua el fenómeno de la desinformación a nivel global y particularmente para España», establece una estructura multi-ministerial y multi-sectorial para abordar la desinformación de forma integral.

Para ejecutar este plan nacional, el Gobierno ha diseñado una estructura específica, compuesta por seis entidades: el Consejo de Seguridad Nacional, el Comité de Situación, la Secretaría de Estado de Comunicación, la Comisión Permanente contra la desinformación, las autoridades públicas competentes y, por último, el sector privado y la sociedad civil.

⁸ Departamento de Seguridad Nacional (2022). Informe Anual de Seguridad Nacional 2022. Gobierno de España. <https://www.dsn.gob.es/es/actualidad/sala-prensa/informe-anual-seguridad-nacional-2022>

Además, se establecen cuatro niveles diferentes de activación que sirven tanto para la detección de campañas de desinformación y su análisis ante unos posibles impactos en la Seguridad Nacional, como para el apoyo en la gestión de situaciones de crisis derivadas de dichas campañas:

- Nivel 1. detección, alerta temprana y análisis técnico de campañas de desinformación.
- Nivel 2. evaluación de impacto, propuesta de medidas y coordinación interministerial por parte de la Comisión Permanente contra la Desinformación.
- Nivel 3. gestión estratégica y política por parte del Comité de Situación.
- Nivel 4. dirección política y adopción de medidas al más alto nivel por parte del Consejo de Seguridad Nacional.

Del mismo modo, también se establece la gestión de posibles campañas de desinformación en el ámbito de la UE, ya que el problema de la desinformación no afecta exclusivamente a España.

En el ámbito de los órganos de seguridad, la Constitución Española encomienda a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad la misión de proteger el ejercicio de derechos y libertades, lo que incluye la protección frente a la desinformación cuando ésta pretende socavarlos. El Centro Nacional de Inteligencia, la Comisaría General de Información de la Policía Nacional y el Servicio de Información de la Guardia Civil cuentan con unidades especializadas en el análisis e investigación de campañas de desinformación y su impacto en la seguridad.

Por su parte, la Ley 36/2015 de Seguridad Nacional establece que las Fuerzas Armadas, desde sus capacidades de inteligencia e información militar, deben apoyar al Sistema de Seguridad Nacional proporcionando información y análisis sobre riesgos y amenazas, entre ellos la desinformación.

El artículo 11 de la Ley de Seguridad Nacional entra de lleno en la cuestión de la interacción entre órganos nacionales de seguridad al indicar que, en el marco del Sistema de Seguridad Nacional, las Administraciones Públicas con competencias en los ámbitos de especial interés de la Seguridad Nacional, estarán obligadas a establecer mecanismos de coordinación e intercambio de información, especialmente en relación

con los sistemas de vigilancia y alerta ante posibles riesgos y amenazas.

Más allá del sector público, otros actores están llamados a involucrarse en la defensa frente a la desinformación. Los medios de comunicación, las plataformas digitales, los centros de investigación y las universidades están aportando análisis, detección de campañas y propuestas. Un ejemplo es el observatorio IBERIFIER, que aglutina entidades españolas y portuguesas para monitorear la desinformación. La articulación de estos esfuerzos contribuye a generar resiliencia social frente a la desinformación.

Otros actores relevantes son las empresas tecnológicas, cuya colaboración es vital para combatir la viralización de campañas de desinformación a través de sus plataformas. Asimismo, organizaciones de la sociedad civil especializadas en verificación de datos y alfabetización mediática son claves para sensibilizar a la ciudadanía e impulsar su participación activa en esta lucha.

Llaman la atención algunos aspectos del citado Procedimiento de Actuación contra la Desinformación:

- Si bien el protocolo reconoce que «los medios de comunicación, las plataformas digitales, el mundo académico, el sector tecnológico, las organizaciones no gubernamentales y la sociedad en general juegan un papel esencial en la lucha contra la desinformación», en el sistema nacional de lucha contra las noticias falsas no estaría representada ninguna asociación profesional de periodistas o de medios de comunicación, cuando precisamente estos medios podrían tener un papel activo a la hora de detectar y evitar la divulgación de *fake news*.
- El Procedimiento tampoco hace alusión a la eventualidad de hacer gestiones ante las grandes compañías tecnológicas para que procedan a eliminar de sus plataformas contenidos vinculados a campañas de desinformación, independientemente de que la decisión última queda en manos de los gestores de las mencionadas compañías.
- En la composición de la estructura diseñada por el Gobierno para combatir la desinformación han quedado fuera organismos públicos o gubernamentales dedicados a la ciberseguridad, así como unidades militares específicas, entidades que podrían suponer un importante apoyo y que podrían aportar experiencia e inteligencia.

Internacional

En el plano internacional, España participa en iniciativas de coordinación para la lucha contra la desinformación tanto en la Unión Europea como en la OTAN. Así, desde la UE se ha acuñado el concepto FIMI⁹, que incluye una caja de herramientas al servicio de los Estados y toma la desinformación como parte destacada, haciendo hincapié en el comportamiento manipulador, en contraposición a la veracidad del contenido difundido. Por otro lado, la Alianza Atlántica colabora en el desarrollo de metodologías conjuntas para identificar y contrarrestar campañas de propaganda extranjera.

Tal y como refiere el documento "Lucha contra las campañas de desinformación en el ámbito de la seguridad nacional. Propuestas de la sociedad civil", se suceden iniciativas europeas de todo tipo cuyo fin es la lucha contra este tipo de dinámicas:

- El Plan de Acción para la Democracia Europea (Comisión Europea, 2020), publicado el 3 de diciembre de 2020.
- El Código de buenas prácticas de la Unión en materia de desinformación (Comisión Europea, 2018).
- La propuesta de reglamento conocida como Ley de Servicios Digitales (Comisión Europea, 2020b).
- La propuesta de legislación para garantizar una mayor transparencia en el ámbito del contenido patrocinado en un contexto político.

Como complemento a lo anterior, hay que destacar los trabajos desarrollados en la Comisión Especial sobre la Injerencia Extranjera en todos los Procesos Democráticos en la Unión Europea, en particular la desinformación (INGE), que citan expresamente a España, junto a otros Estados Miembros, como objetos de desinformación e injerencia rusa, concretamente en nuestro caso en relación con el PROCES y algunos elementos independentistas catalanes¹⁰.

⁹ Unión Europea (2021). *Joint Communication on Foreign Information Manipulation and Interference*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021JC0031>

¹⁰ Unión Europea (2022). Informe sobre las injerencias extranjeras en todos los procesos democráticos de la Unión Europea.

Fuera del marco UE, pero dentro del europeo, hay que nombrar el Grupo de Trabajo Horizontal para el Fortalecimiento de la Resiliencia y para contrarrestar las Amenazas Híbridas del Consejo de Europa ¹¹.

Cómo detectar una campaña de desinformación

Detectar una campaña desinformativa en medios digitales puede ser difícil, pero existen algunos indicadores que pueden ayudarnos a identificarla. Algunos son:

- La fuente de la información. Es muy importante verificar la credibilidad y reputación de la fuente que publica o comparte la información, ya que simulan ser un individuo o institución real. En general, son medios de comunicación que no ofrecen una línea editorial transparente y no citan de donde provienen sus informaciones y datos. Asimismo, no tiene enlace a fuentes oficiales. En relación con los responsables de estos medios, no se identifica a ninguna persona o institución como responsable, ni se facilita información de contacto. En algunas ocasiones, cuentan entre sus colaboradores con individuos que carecen de experiencia y reconocimiento en el sector de la comunicación y que apenas tienen un historial profesional o de publicaciones. En general, las noticias aparecen sin firmar o firmadas únicamente por un número reducido de personas.
- La fecha de la información. Se suele utilizar información antigua o descontextualizada para crear confusión o manipular la información. Se debe comprobar la fecha de publicación y si se ha actualizado o modificado y verificar si la información se refiere al contexto actual o a otro diferente.
- El contenido de la información. Publican mensajes mayoritariamente sobre temas políticos, utilizando un lenguaje sensacionalista, emotivo y alarmista proporcionando datos poco verificables y contrastables. En otras ocasiones no crean propio contenido, sino que sólo reenvía información publicada por otros. Asimismo, minimizan el mensaje, sustituyendo la complejidad de un conflicto, y sus consecuencias, por una trama simple que no tiene en cuenta ni antecedentes

¹¹ Consejo de Europa (2021). Horizontal Task Force on Strengthening Resilience and Countering Hybrid Threats. <https://www.coe.int/en/web/counter-terrorism/-/horizontal-task-force-on-strengthening-resilience-and-countering-hybrid-threats>

históricos ni el contexto en el que se desarrolla. Se busca además una historia conmovedora, que simplifique todo el conflicto reduciéndolo a una simple historia de buenos y malos ¹².

Estos contenidos se suelen acompañar de temas de actualidad que tienen un gran consenso entre la población o que, al contrario, generan polarización social. En el primer caso, la campaña desinformativa se encubre con temas como cambio climático, lucha por la igualdad, fin de la violencia... para vestir a la desinformación con la capa de la justicia. En el segundo, el agente desinformativo no pretende crear nuevos escenarios de polarización, sino que explota los ya existentes apelando a emociones fuertes, como el miedo, la ira o la indignación. En definitiva, si el contenido es incoherente, con errores, exagerado, subjetivo o infundado, hay que dudar de su veracidad.

- La intención de la información. Hay que preguntarse cuál es el propósito de la información, si busca influir en la opinión pública o desacreditar a una persona, grupo, partido político o institución, y quién se beneficia de ella. Si la intención es persuadir, influir, favorecer, perjudicar, dividir o provocar, hay que sospechar de una posible campaña desinformativa. Saber el objetivo que buscan ayudará a conocer a los actores.
- La difusión de la información. Para su difusión se usan todos los medios digitales, como RRSS, plataformas de mensajería, blogs o sitios web. Principalmente utilizan las redes sociales clásicas (Facebook, X, TikTok o Instagram) ya que pueden crear avalanchas de opinión en tiempo récord, pero el uso de redes sociales alternativas significa mayor anonimato, libertad y privacidad de discurso. De esta manera, los actores de la desinformación aprovechan las plataformas que proporcionan menos seguridad a los usuarios, donde las políticas de control no son muy estrictas y los controles para eliminación de contenido y cuentas falsas son menores.

Hay que resaltar la difusión utilizando servicios automatizados a través de *bots*, diseñados para imitar o sustituir el accionar humano que amplifican las campañas de desinformación. De esta forma, difunden, de manera sistemática y recurrente

¹² HARARI, Y. N. (2018). *21 lecciones para el siglo XXI*. Madrid: Debate.

narrativas que contribuyen a polarizar a la opinión pública, explotando vulnerabilidades políticas sociales o de un Estado.

Según un estudio publicado en la revista *Science*, las informaciones falsas consiguen difundirse más rápido y llegar más lejos que las veraces: tienen hasta un 70% más de retuits que las noticias verdaderas. Uno de los problemas a destacar de las noticias falsas es que son mucho más virales cuando se producen que cuando se realiza el desmentido de la misma.

- Actividad de la información. Presentan una tasa de actividad elevada de manera sostenida en el tiempo. Por ejemplo, que se publiquen más de 50 mensajes diarios indica algo incompatible con un estilo de vida normal. Otro indicador de que detrás puede haber cuentas automatizadas es que las publicaciones son las veinticuatro horas del día. Incluso se publican a la misma hora, la misma información en medios digitales distintos y en diferentes idiomas.

También se debe destacar la manipulación de algoritmos diseñados para que el usuario reciba e interactúe, únicamente, con mensajes en función de sus preferencias políticas, gustos o aficiones.

- El origen de la información. Dificultad para establecer una atribución directa de la fuente originaria de la información y su trazabilidad. Los que realizan estas campañas utilizan: perfiles digitales anónimos, software de ocultación de direcciones IP, VPN (Red Privada Virtual), servidores proxy, VPS (servidores privados virtuales) de diferentes países. De esta manera el anonimato les dará impunidad. Hacer la atribución de donde viene la desinformación es clave para atajarla.

Los puntos anteriores son algunos de los indicadores que pueden ayudarnos a detectar una campaña desinformativa en medios digitales, pero no son los únicos. Hoy en día los procedimientos denominados “*fact-checking*” son fundamentales para combatir y eliminar las noticias falsas y deben ser usados, no solo por instituciones y periodistas para evitar campañas de desinformación, sino también, por los lectores que buscan saber que la información que leen es realmente cierta.

Conclusiones

La lucha contra la desinformación representa un desafío crucial y multifacético que requiere una respuesta coordinada y en constante evolución. A nivel nacional, España ha establecido un marco jurídico y operativo sólido, que involucra a diversas entidades gubernamentales y actores de la sociedad. No obstante, la efectividad de estas medidas depende de la capacidad de adaptarse rápidamente a las cambiantes tácticas de desinformación, lo cual implica una necesidad constante de innovación en herramientas y estrategias. La incorporación activa y representativa de profesionales de medios de comunicación y asociaciones periodísticas, así como la implicación más directa de entidades de ciberseguridad, podrían fortalecer significativamente este enfoque.

En el ámbito internacional, la colaboración de España con entidades europeas y transatlánticas como la UE y la OTAN es fundamental para abordar la desinformación, que no conoce fronteras y afecta a la seguridad y estabilidad globales. Estas alianzas permiten compartir experiencias, metodologías y recursos, lo cual es esencial para combatir una amenaza que es inherentemente transnacional. Además, la participación en iniciativas internacionales demuestra el compromiso de España con un enfoque unificado y coherente, reforzando así su posición como un actor clave en la lucha contra la desinformación a nivel global.

En conclusión, existen instrumentos jurídicos y procedimentales que sientan las bases para la defensa activa frente a la desinformación, con una estructura de coordinación interministerial, internacional y multi-actor. Sin embargo, se requiere reforzar capacidades, cerrar vacíos legales, fomentar la coordinación entre instituciones públicas y privadas incluyendo a compañías tecnológicas, medios de comunicación y organismos o unidades específicamente dedicados a la ciberseguridad.

Un enfoque integral que incluya educación, transparencia y colaboración con múltiples actores puede proporcionar la base para una sociedad más resiliente y preparada para enfrentar los desafíos que plantea la desinformación en el siglo XXI.

Jaime Alastuey Rivas, María Isabel García López, Francisca García Vizcaíno, Adolfo Garrido López, Fernando Mora Moret, Jesús M^a Pedraza Majarrez, Sofía Pérez-Tejada García

27/2024

8 de marzo de 2024

Guillermo Moya Barba *

¿El fin de la guerra civil en Myanmar? La Operación 1027 en el Estado de Shan

¿El fin de la guerra civil en Myanmar? La Operación 1027 en el Estado de Shan

Resumen:

Estamos asistiendo a un verdadero cambio en lo que podríamos llamar "la guerra civil más larga" del mundo: la guerra civil armada de Myanmar. Desde su inicio en la segunda mitad del siglo XX, esta guerra civil ha provocado numerosas víctimas humanas y desplazamientos de personas hacia otros países, para escapar de este escenario. Myanmar, uno de los mayores países multiétnicos del mundo, ha estado dominado por la ideología del nacionalismo budista de la rama militar: las llamadas Tatmadaw o Fuerzas Armadas de Myanmar. Ni siquiera el gobierno de la premio Nobel Aung San Suu Kyi ha podido poner fin a esta historia de conflictos y discriminación (por ejemplo, la situación discriminatoria de la etnia rohingya no ha cambiado desde que Kyi llegó al poder). Desde la independencia de Myanmar (entonces Birmania), se iniciaron en todo el país varios conflictos basados en movimientos independentistas. Sin embargo, en la actualidad esos grupos separatistas (como el Ejército de Independencia de Arakan, el Ejército de Defensa Kachin o el Ejército Unido Shan) han decidido unirse y luchar juntos contra la junta militar en un gran "contragolpe" bajo el nombre de Operación 1027. Este movimiento de resistencia tiene como objetivos tanto derrocar a la junta militar como erradicar los centros de ciberestafa a lo largo de la frontera birmano-china. El Estado de Shan se ha convertido en el foco del conflicto. En este artículo pretendemos explicar el inicio y desarrollo de esta insurgencia y concluir con unas expectativas al respecto.

Palabras clave:

Myanmar, guerra civil, Tatmadaw, contragolpe, Operación 1027.

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

The end of the civil war in Myanmar? The Operation 1027 in Shan State

Abstract:

We are witnessing a real change in what we could call "the longest civil war" in the world: the armed civil war in Myanmar. Since its inception in the second half of the 20th century, this civil war has resulted in heavy human casualties and displacement of people to other countries to escape this scenario. Myanmar, one of the largest multi-ethnic countries in the world, has been dominated by the ideology of Buddhist nationalism of the military branch: the so-called Tatmadaw or Myanmar Armed Forces. Not even the government of Nobel laureate Aung San Suu Kyi has been able to put an end to this history of conflict and discrimination (e.g. the discriminatory situation of the Rohingya ethnic group has not changed since Kyi came to power). Since the independence of Myanmar (then Burma), several conflicts based on pro-independence movements have started throughout the country. Today, however, these separatist groups (such as the Arakan Independence Army, the Kachin Defence Army or the United Shan Army) have decided to unite and fight together against the military junta in a major "counter-coup" under the name of Operation 1027. This resistance movement aims both to overthrow the military junta and to eradicate the cyber-scams along the Burmese-Chinese border. The Shan State has become the centre of the conflict. In this article we aim to explain the initiation and development of this insurgency and conclude with some expectations for it.

Keywords:

Myanmar, civil war, Tatmadaw, backlash, Operation 1027.

Introducción

El Estado de Shan en Myanmar es conocido en el Sudeste Asiático por ser el origen principal de opio y metanfetamina hacia el resto de la región, situándose en lo que se denomina el “Triángulo Dorado”. Este territorio, que incluye las fronteras de China, Tailandia y Laos, es el principal foco de origen de estupefacientes al resto del Sudeste asiático, y Shan actúa como el principal proveedor¹. Podemos situar los antecedentes de esta situación en la llegada del partido chino Kuomintang tras su retirada de la provincia de Yunnan, China, en el marco de la Revolución comunista china, liderada por Mao Zedong. El Kuomintang se refugió en el Estado de Shan y comenzó a tejer alianzas con otros grupos separatistas birmanos, como el Karen National Defence Organisation (KNDO)². El negocio del opio fue implantado en Shan, lo que resultó en una enorme fuente de financiación tanto para el Kuomintang como para sus grupos aliados. Además, cabe mencionar que, en el marco histórico de la Guerra Fría y el surgimiento de la China comunista, Estados Unidos mostró un apoyo hacia el Kuomintang que se plasmó, incluso, en programas de entrenamiento para sus integrantes como método para apoyar la insurgencia birmana contra el gobierno central que apoyaba a Mao Zedong³.

Ni siquiera el cambio de rumbo del gobierno central a finales de los noventa hacia una feroz erradicación de las plantaciones de opio dio como resultado una mejora de las condiciones. Es más, la lucha contra la producción y el tráfico de opio tuvo como consecuencia el auge del negocio de la metanfetamina⁴, con procesos de fabricación totalmente diferentes. Pero no solo el tráfico de estupefacientes es una fuente de financiación para los grupos étnicos rebeldes; los centros desde donde se realizan estafas online han proliferado en los últimos años en la frontera birmano-china, causando graves perjuicios a nacionales de otros países, especialmente China⁵. Todo este

¹ MOYA BARBA, Guillermo. (2023). El narcotráfico de metanfetamina en el sudeste asiático. *Revista Del Instituto Español De Estudios Estratégicos*, (20), 155–184 / 387. Disponible en <https://revista.ieeee.es/article/view/4674>

² CHAROENWONG, K. (2004). The Evacuation of the Nationalist Chinese (Kuomintang/KMT) Troops in Northern Thailand from the 1950s to Today. *Asian Cultural Studies*

³ H. TAYLOR, R. (1979). Burma's National Unity Problem and the 1974 Constitution. *Contemporary Southeast Asia*, 1(3) 232–248. Disponible en <http://www.jstor.org/stable/25797574>

⁴ MOYA BARBA, Guillermo (2023), op. cit.

⁵ MYINT KYU, Myint (2018). Gambling as development: a case study of Myanmar's Kokang Self-administered Zone. *Understanding Myanmar's Development*, Research Report No. 7, p. 32.

conjunto de factores, junto a otros de índole étnico, político y geográfico, hizo que el Estado de Shan se convirtiera en un territorio, hasta ahora, ingobernable por parte del gobierno central birmano.

Esta inestabilidad en una región que ostenta una larga frontera con China ha provocado el surgimiento de migraciones forzadas de Myanmar a su vecino asiático, sobre todo de personas de las etnias kokang y kachín⁶. Según un reportaje de 2015⁷, los números de refugiados kokang en la provincia china de Yunnan se cuentan por decenas de miles. Esto ha provocado que se encuentren en una difícil posición, ante la imposibilidad de continuar su camino hacia el interior de China y de no poder volver a Myanmar como consecuencia del conflicto armado.

Tras un breve periodo de gobierno no militar, bajo la presidencia de facto de Aung San Suu Kyi, la historia volvió a repetirse cuando en febrero de 2021 el Tatmadaw volvió a tomar el poder con un nuevo golpe de Estado, justificado en que se había cometido fraude electoral en las elecciones de noviembre de 2020. Aunque el Tatmadaw aseguró que la toma de poder era temporal, hasta la realización de otras elecciones más adelante, la situación sigue siendo la misma que desde febrero de 2021, y no se observan signos de que la junta militar tenga por objetivo inmediato la celebración de tales elecciones. Este suceso fue considerado como un incumplimiento del NCA firmado en 2015 por varios de estos grupos étnicos armados⁸.

El contragolpe. La Operación 1027 y sus repercusiones

En junio de 2019, tres de los numerosos grupos rebeldes armados decidieron unirse entorno a la “Three Brotherhood Alliance” (TBA); éstos son la Arakan Army, la Myanmar Democratic Alliance Army, y la Ta’ang National Liberation Army; éstos representan a tres

⁶ Song, Lili (2020). Arrojar luz sobre la DCR en China. Revista Migraciones Forzadas, RMF 65, P. 11.

⁷ Almoguera, Paloma (2015). Refugiados kokang en China precisan de techo y comida ante época de monzones. La Vanguardia. Disponible en <https://www.lavanguardia.com/politica/20150321/54428332113/refugiados-kokang-en-china-precisan-de-techo-y-comida-ante-epoca-de-monzones.html>

⁸ Mhing Matters, November 1, Vol 3. Issue 10.

minorías étnicas distintas: la etnia Arakan, la Kokang, y la Ta'ang respectivamente. A su vez, estos tres grupos armados ostentan objetivos específicos diferentes⁹.

- La Myanmar Democratic Alliance Army está formada por personas de mayoría étnica kokang, con raíces chinas y que hablan el mandarín. El objetivo de este grupo es recuperar territorios arrebatados desde su expulsión del Estado de Shan en 2009 en la Zona Autónoma de Kokang.
- La Ta'ang National Liberation Army está compuesta por personas de mayoría étnica ta'ang, que habitan en el norte de Shan. Su objetivo es la formación de una comunidad autónoma también en la Zona Autónoma de Kokang.
- La Arakan Army está compuesta por personas de mayoría étnica rakín, que habitan en el oeste de Myanmar, en el Estado de Arakan, que limita con el Golfo de Bengala. Como podemos observar, de los tres integrantes de la TBA, éste es el único que no tiene aspiraciones en el Estado de Shan. Sin embargo, la conexión con los dos anteriores se realizó a través de las altas esferas, es decir, a través de los jefes de las organizaciones, que se encuentran en terrenos cercanos a la frontera con China. Los objetivos de este grupo se basarían, por tanto, en jugar un papel auxiliar y no perder los suministros económicos y de armamentos que fluyen a través de la frontera oriental.

Sin embargo, no fue hasta 2023 cuando esta alianza armada supuso un verdadero problema a los intereses de la junta militar en lo que podríamos denominar como una "operación relámpago". Tal como relata la revista *Mohinga Matters*, en octubre de 2023 se inició la "Operación 1027", en la cual estos tres grupos armados lanzaron varios ataques en el norte del Estado de Shan. Esta hazaña provocó que días después se lanzara la Operación 1107 en el Estado de Kayah y estallaran revueltas en otros Estados, como Sagaing, Chin, Magway o Kayin. En poco menos de un mes esta alianza ha logrado capturar más de 100 posiciones del régimen militar y tomar el control de varias ciudades, incluyendo puntos clave en la frontera con China. La presión a la que se está viendo sometido el régimen militar ha conseguido que, a fecha de enero de 2024, la junta liberara a más de 9.000 presos de distintas instalaciones penitenciarias a lo largo

⁹ Hosey, Richard (2023). Una nueva escalada del conflicto armado en Myanmar. Esglobal. Disponible en <https://www.esglobal.org/una-nueva-escalada-del-conflicto-armado-en-myanmar/>

del país¹⁰; además, la toma de diversos enclaves fronterizos ha supuesto un descenso de las exportaciones birmanas, lo que ha significado una notable pérdida económica para el régimen militar¹¹.

Así, la lucha contra la junta militar no solo envuelve a estos tres grupos armados, sino que también participan en ella aliados tan importante como la Kachin Independence Army, la Karenni National People's Liberation Front, la Karenni Nationalities Defence Force, la United Wa State Army o el People's Defence Army, este último formado como respuesta al golpe de Estado de 2021 y a la violencia de la junta militar. Asimismo, este fenómeno cuenta con el apoyo del Gobierno de Unidad Nacional (NUG por sus siglas en inglés), al cual podríamos denominar como "gobierno en exilio" formado tras el golpe de Estado y que reclama la ilegitimidad democrática de la junta militar.

Por su parte, el Tatmadaw cuenta con una débil base social sobre la que apoyar su lucha contra la resistencia de los grupos étnicos. Llegados a este punto, incluso monjes budistas ultranacionalistas han afirmado que estarían dispuestos a levantarse en armas en apoyo de la junta militar y luchar contra la TBA¹². Esta unión entre los monjes budistas y la junta militar no es nueva; desde los comienzos del régimen militar en Myanmar, se dio comienzo a un nacionalismo budista que repercutió positivamente en la construcción de templos y aumento de poder de los monjes, a los cuales se les daba el control de la educación a través del *MaBaTha* (Organización para la Protección de la Raza y la Religión)¹³.

A nivel regional, la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN) expresó su preocupación por la escalada del conflicto a través de una declaración de los Ministros de Exteriores de sus Estados Miembros de 24 de noviembre de 2023. En esta declaración, se expresaban también las consecuencias que esta situación había tenido

¹⁰ Al Jazeera (2024). Myanmar generals pardon more than 9,000 prisoners. Disponible en <https://www.aljazeera.com/news/2024/1/4/myanmar-military-government-pardons-more-than-9000-prisoners>

¹¹ The Irrawaddy (2024). Myanmar Border Trade Falls \$100 Million in April-December Amid Clashes. Disponible en <https://www.irrawaddy.com/news/burma/myanmar-border-trade-falls-100-million-in-april-december-amid-clashes.html>

¹² Myanmar Now (2024). Ultrnationalist monks declare readiness to take up arms in support of Myanmar junta. Disponible en <https://myanmar-now.org/en/news/ultranationalist-monks-declare-readiness-to-take-up-arms-in-support-of-myanmar-junta/>

¹³ MOYA BARBA, Guillermo (2022). La Crisis de los Rohingya: El genocidio invisible. Revista Historia Autónoma, Vol. 21 (2022), p. 131.

sobre la población birmana; entre ellas, el desplazamiento de civiles¹⁴. Finalmente, la declaración terminaba con la convicción de que el compromiso de las autoridades birmanas al “Consenso de los Cinco Puntos” era esencial para acabar con esta situación de violencia¹⁵; se trata de una hoja de ruta elaborada por la ASEAN con miras a resolver la situación de Myanmar desde el golpe de Estado de 2021, que se basa en los siguientes cinco puntos: i) el cese de la violencia por todas las partes en conflicto; ii) establecer un diálogo constructivo entre todas las partes; iii) una labor de mediación realizada por un enviado especial de la ASEAN; iv) el deber de la ASEAN de otorgar asistencia humanitaria; y v) la visita del enviado especial a Myanmar para realizar dicha labor de mediación con todas las partes en conflicto¹⁶.

En el plano internacional, no ha habido sucesos significativos, más allá de las declaraciones conjuntas de varios países¹⁷ para intervenir en el procedimiento de la Corte Internacional de Justicia en el caso *Gambia c. Myanmar*. Sin embargo, no puede concluirse que este suceso tenga correlación directa con la escalada de tensión iniciada el 27 de octubre de 2023. Esta escalada en el conflicto se ha visto eclipsada por los medios de comunicación por los últimos acontecimientos de la guerra israelí-palestina. La única respuesta exterior a la escalada del conflicto vino por parte de Tailandia; su Primer Ministro, Srettha Thavisin, aseguró que Tailandia debía tomar una posición central en la mediación del conflicto birmano, al tiempo que protege su frontera del tráfico de drogas y presta ayuda humanitaria a los desplazados¹⁸.

¹⁴ Concretamente, Naciones Unidas cifra la cantidad de desplazados desde la intensificación del conflicto en 660.000, junto con más de 300 civiles muertos y más de 500 que han resultado heridos. Disponible en <https://www.unocha.org/publications/report/myanmar/myanmar-intensification-clashes-flash-update-10-15-december-2023-enmy>

¹⁵ ASEAN (2023). ASEAN Foreign Ministers’ Statement on The Escalation of Conflict in The Northern Shan State, Myanmar. Disponible en <https://asean.org/asean-foreign-ministers-statement-on-the-escalation-of-conflict-in-the-northern-shan-state-myanmar/>

¹⁶ ASEAN (2021). Chairman’s Statement on the ASEAN Leader’s Meeting, 24 April 2021. Disponible en <https://asean.org/chairmans-statement-on-the-asean-leaders-meeting-24-april-2021-and-five-point-consensus-2/>

¹⁷ El 15 de noviembre estos países realizaron una declaración conjunta de intervención: Canadá, Reino Unido, Dinamarca, Francia, Alemania y Países Bajos. Ese mismo día Maldivas presentó su declaración individual de intervención. Disponible en <https://www.icj-cij.org/case/178>

¹⁸ Nikkei Asia (2023). Srettha pushes Thailand for lead role in Myanmar talks. Disponible en <https://asia.nikkei.com/Editor-s-Picks/Interview/Srettha-pushes-Thailand-for-lead-role-in-Myanmar-talks>

¿Estafas online? ¿China?

El enfrentamiento entre la junta militar y los grupos rebeldes armados amenaza la estabilidad de la frontera birmano-china; ciudades como Chinshwehaw o Kunlong, cerca de la frontera con China, han sido reclamadas por las fuerzas de estos grupos armados, exponiendo imágenes en la red en la que aparecen soldados con la bandera de la Myanmar National Democratic Alliance Army frente al puente colgante de Kunlong sobre el río Salween¹⁹.

Esta escalada del conflicto ha llevado a que la Embajada de China en Myanmar haya hecho un llamamiento de evacuación a sus nacionales que se hallasen en la zona del distrito de Laukkai, en la región autoadministrada de Kokang²⁰. En este sentido, parece que la ciudad de Laukkai es un objetivo clave para las fuerzas rebeldes, puesto que se trata de la capital de Kokang, y es conocida por ser una “ciudad casino” (*gambling city*). De hecho, en enero de 2024 las fuerzas militares rebeldes han asegurado hacerse con el control de esta localización²¹ que, desde la entrada en vigor de la Gambling law 2019²², ha servido como refugio y sede para la realización de operaciones de estafa online masivas²³ cuyos efectos han traspasado las fronteras birmanas hacia China y el resto del Sudeste asiático.

Esta inestabilidad en las fronteras birmano-chinas en el Estado de Shan ya fue objeto de preocupación por parte del régimen chino, que trató de auspiciar las negociaciones entre el régimen militar birmano y los grupos rebeldes armados. Según la plataforma //SS

¹⁹ La Nación (2023). La junta de Myanmar enfrenta una violenta rebelión armada que amenaza con partir el país. Disponible en <https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/la-junta-de-myanmar-enfrenta-una-violenta-rebelion-armada-que-amenaza-con-partir-al-pais-nid13112023/>

²⁰ Al Jazeera (2023). China asks citizens to evacuate Myanmar border area over security risks. Disponible en <https://www.aljazeera.com/news/2023/12/28/china-asks-citizens-to-evacuate-myanmar-border-area-over-security-risks#:~:text=The%20call%20on%20Thursday%20to,power%20in%20a%202021%20coup.>

²¹ Washington Post (2024). Armed ethnic alliance in northern Myanmar is said to have seized a city that was a key goal. Disponible en https://www.washingtonpost.com/world/2024/01/05/kokang-laukkaing-laukkai-cyberscam-shan-state/18a48090-abbe-11ee-bc8c-7319480da4f9_story.html

²² Esta ley representa un cambio significativo en la legislación de los casinos en Myanmar. Antes de esta ley, las actividades de juego en Myanmar estaban estrictamente prohibidas; por lo cual, las actividades que existían eran organizadas por organizaciones étnicas armadas a lo largo de los Estados de Kachin y Shan. Durante estos años de prohibicionismo surgieron las primeras ciudades a las que se les podría denominar como “mini-Macaos”, especialmente en la región de Kokang. El auge del juego en estos territorios fue, en parte, consecuencia de la legislación que prohibió el cultivo de opio en 2005, una actividad altamente lucrativa en la región oriental de Myanmar. MYINT KYU, Myint (2018), op. cit., p. 32.

²³ Myanmar Now (2023). Laukkai's transformation from gambling city to scam hub. Disponible en <https://myanmar-now.org/en/news/laukkais-transformation-from-gambling-city-to-scam-hub/>

Myanmar Conflict Map, parece improbable que la Operación 1027 haya podido llevarse a cabo sin la aprobación de China, ya que esta alianza de grupos rebeldes depende del armamento y apoyo proveniente del gigante asiático²⁴. Pero, ¿por qué haría China algo así? ¿Por qué pondría en peligro la estabilidad fronteriza e, incluso, la vida de sus propios nacionales? La respuesta podríamos encontrarla en que Pekín deseara dismantelar la red de centros de ciberestafas situados a lo largo de la región de Kokang y, especialmente, en la ciudad de Laukkai. Así parecía afirmarlo el medio estadounidense CNN bajo este titular: *How online scam warlords have made China start to lose patience with Myanmar's junta*²⁵; en este sentido, parece que Pekín habría perdido la paciencia con la junta militar ante su inacción para luchar contra esta red de ciberdelincuencia que perjudica gravemente los intereses chinos. Según afirma la BBC, más de 10.000 ciudadanos extranjeros, muchos de ellos de nacionalidad china, fueron llevados a estos centros de ciberestafa, siendo encarcelados y obligados a trabajar²⁶.

Esta explicación podría dar sentido a que la TBA, en su comunicado de 27 de octubre de 2023 (fecha de inicio de los ataques), declarara que uno de sus objetivos, junto con el derrocamiento de la junta militar, fuera la erradicación del fraude en el juego online y las empresas y otros grupos de milicias que operan estas actividades²⁷. Sin embargo, en el plano formal el gobierno de Pekín sigue apoyando a la junta militar birmana, lo que se puede apreciar gracias a diversas visitas y reuniones que altos mandos de ambos regímenes han realizado en los últimos años. La última visita tuvo lugar a principios de noviembre de 2023, cuando el Viceministro de Asuntos Exteriores chino, Nong Rong, visitó Myanmar. En esta reunión, las conversaciones diplomáticas abordaron el asunto de la lucha contra la ciberdelincuencia en el territorio fronterizo, la cual debía realizarse de forma conjunta.

²⁴ MICHAELS, Morgan (2023). Operation 1027 reshapes Myanmar's post-coup war. IISS Myanmar Conflict Map. Disponible en <https://myanmar.iiss.org/updates/2023-11>

²⁵ CNN (2023). How online scam warlords have made China start to lose patience with Myanmar's junta. Disponible en <https://edition.cnn.com/2023/12/19/china/myanmar-conflict-china-scam-centers-analysis-intl-hnk/index.html>

²⁶ BBC Bews (2023). The Chinese mafia's downfall in a lawless casino town. Disponible en <https://www.bbc.com/news/world-asia-67471138>

²⁷ Traducción del "10.27" Action Statement. Disponible en <https://twitter.com/kokang0123/status/1717859771184034207>

He [Nong Rong] called on Myanmar to cooperate with China to maintain stability along the China-Myanmar border (...) China is ready to work with Myanmar to continuously crack down on cross-border crimes such as online gambling and telecom fraud.

Myanmar will continue to carry out joint law enforcement operations against online gambling and telecom fraud with neighboring countries including China, in a bid to create a favorable environment for regional development²⁸.

A este respecto, no debemos olvidar los intereses de China en Myanmar en el marco de la iniciativa de la Nueva Ruta de la Seda (*Belt and Road Initiative*): este país supone una salida para China hacia el Índico; gracias a un acuerdo del consorcio chino CITIC Group con la junta militar, China tendrá acceso a las aguas índicas desde el puerto de Kyaukphyu, en el Estado de Arakan; además, desde el norte de Shan hasta Arakan dos redes de oleoducto y gaseoducto recorren el país, conectando el Índico con la provincia china de Yunnan²⁹.

Así, de ser cierta la teoría de que China financia y apoya a los grupos armados rebeldes para que erradiquen los centros de ciberestafa en la región fronteriza, podríamos hablar de un juego a dos bandas por parte del gobierno de Xi Jinping. Esto trae una seria incógnita a la revolución iniciada en octubre de 2023 en relación a la financiación china de estos grupos rebeldes. Si bien el principal objetivo de estos grupos en el norte de Shan es capturar la ciudad de Laukkai y poner fin a estos centros de ciberestafa, cabe preguntarse qué sucederá ahora que han tomado la ciudad. Qué pasará con la financiación que China otorga a estos grupos rebeldes, y cómo afectará esto a la insurgencia que están llevando a cabo. Tal vez sean estas las razones de la asombrosa velocidad con la que la insurgencia se está desarrollando; la “guerra relámpago” se convierte, así, en una necesidad más que una estrategia.

No obstante, estos grupos rebeldes cuentan con un elemento a su favor: el control del norte del Estado de Shan; entrada de China hacia Myanmar y punto clave del Corredor Económico China-Myanmar. Por tanto, las relaciones bilaterales de China con la TBA se

²⁸ Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China (2023). Assistant Foreign Minister Nong Rong Visits Myanmar. Disponible en https://www.fmprc.gov.cn/eng/wjw_663304/zygy_663314/qyhd_663338/202311/t20231107_11175074.html

²⁹ MOYA BARBA, Guillermo (2023) El ascenso de China como mediador internacional: construyendo la Nueva Ruta de la Seda. Documento de Opinión IEEE 69/2023

basarán en dos elementos puestos en balanza: por un lado, favoreciendo China estaría tanto la estabilidad de la iniciativa del Corredor Económico, como el cese de las actividades de ciberestafa a lo largo de la frontera; por otro lado, favoreciendo a los grupos rebeldes insurgentes, estaría la financiación que éstos reciben del régimen chino. Ambos bloques de factores son, hoy en día, los que guían las relaciones de China con la TBA.

Por último, no debemos olvidar el tema de las migraciones masivas. Como ya se mencionó en la introducción, en 2015 sucedieron olas de migraciones masivas de etnias como la kokang o la kachín hacia China, provocando incluso que el régimen militar birmano bombardeara territorio chino y dejara a su paso fallecidos de este país³⁰. El control de la situación en Shan, dentro de unos determinados límites, es el objetivo de China para evitar una nueva ola masiva de refugiados birmanos. Así, aunque en el plano formal se niegue cualquier vinculación con los grupos étnicos armados birmanos, China seguirá proveyendo de asistencia económica y de armamento a estas organizaciones, en su empeño por mantener el statu quo de la región. Si bien una paz permanente en Shan sería lo idóneo para China, la propia idiosincrasia de este territorio y la experiencia histórica ha demostrado que se trata más bien de un sueño utópico más que de una meta alcanzable, al menos en la actualidad. La actuación de China como mediador en el conflicto, como ya ocurrió en 2015³¹, se ha hecho cada vez más visible a medida que ha aumentado la intensidad de los ataques y la frontera birmano-china se ha convertido en un territorio cada vez más hostil, con peligro para los propios nacionales chinos. En este sentido, en enero de 2024 el gobierno de Xi Jinping ha promovido un alto al fuego entre ambos bandos en conflicto³², que ha resultado en su aceptación y el compromiso de ambos actores de no causar daños a los civiles que habitan a lo largo de la frontera norte entre China y Myanmar³³.

³⁰ The Diplomat (2023). Is 'Operation 1027' a Game Changer for Myanmar?. Disponible en <https://thediplomat.com/2023/11/is-operation-1027-a-game-changer-for-myanmar/>

³¹ Radio Free Asia (2015). Chinese officials 'interfering' in Myanmar peace talks with ethnic rebels. Disponible en <https://www.rfa.org/english/news/myanmar/chinese-officials-interfering-in-myanmar-peace-talks-with-ethnic-rebels-10092015184250.html>

³² Financial Times (2024). China brokers ceasefire between Myanmar military and rebel alliance. Disponible en <https://www.ft.com/content/b5f830f7-8aec-4862-832c-c68f81fac49f>

³³ Al Jazeera (2024). Myanmar's military, ethnic armed groups agree to China-mediated truce. Disponible en <https://www.aljazeera.com/news/2024/1/12/myanmars-military-ethnic-armed-groups-agree-to-china-mediated-truce>

Conclusiones y expectativas

Tras Laukkai, el objetivo más importante para los insurgentes es, sin duda, la capital birmana, Naypyidaw. Aunque no debería descartarse enfrentamientos en Rangún, otra de las ciudades más importantes del país, la situación geográfica de ambas ciudades hace que Naypyidaw se convierta en el objetivo más claro a día de hoy. Sin embargo, para que la lucha insurgente pueda dar resultados positivos, se necesitará un alto grado de coordinación entre los grupos rebeldes de todo el país, no solo aquellos que integran la TBA. No obstante, esto no es una tarea sencilla, pues no todos los grupos han tenido el mismo tiempo para planear y reclutar que los integrantes de la TBA, fundada en 2019. Pese a este obstáculo, los grupos armados rebeldes han aprovechado su situación para formar su propia narrativa de guerra, fundamentalmente a través de comunicaciones, imágenes y vídeos transmitidos a través de internet y las redes sociales. En estos vídeos e imágenes pueden observarse tanto las atribuidas masacres cometidas por el régimen militar, como las rendiciones de los soldados del régimen a manos de los grupos rebeldes.

A diferencia de muchos medios de comunicación, que a día de hoy y solo tras dos meses de insurgencia califican este acontecimiento como el principio del fin de la junta militar en Myanmar, el futuro de tales operaciones es todavía incierto. Si bien los grupos rebeldes han conseguido importantes victorias y avances importantes, todavía queda un amplio margen para que se pueda hablar del fin de la guerra civil. En el caso de que estos grupos rebeldes lograsen derrocar a la junta militar, nada garantiza el fin de la guerra civil en Myanmar. No todos los grupos étnicos armados tienen los mismos objetivos ni siquiera a largo plazo. Otras regiones han estado históricamente acostumbradas a vivir al margen del régimen del momento; en especial, el Estado de Shan, donde el fin del comercio de opio abrió las puertas al negocio de las estafas online.

Una advertencia que debe quedar clara, en este sentido, es la distinción entre los objetivos territoriales y los objetivos políticos de los grupos étnicos armados. Pese a que a todos les une un mismo objetivo político común, que es el derrocamiento de la junta militar, no todos tienen los mismos intereses territoriales. Cabe preguntarse, en este sentido, qué sucederá ahora que los grupos étnicos armados del norte de Shan han logrado hacerse prácticamente con el control de la región de Kokang. ¿Continuarán

apoyando a los demás grupos armados, o se distanciarán de aquel objetivo político común? Asimismo, tal como advierte Yun Sun, del think tank sobre seguridad internacional Stimson Center, estos grupos de la región de Kokang no son famosos por llevar a cabo tomas de decisiones “democráticas”³⁴, haciendo entrever que existe un riesgo para la población de estos territorios al no garantizarse una mejora de su situación una vez estos grupos se hayan hecho con el control efectivo de la región.

Por último, no debemos olvidar que se trata de un país que, desde su independencia, ha vivido prácticamente siempre bajo un régimen militar, que es étnicamente variado, con un nivel de vida muy bajo y cuya libertad económica es prácticamente inexistente³⁵. Sin embargo, se trata de un régimen militar con el cual China ha tenido históricamente buenas relaciones y que han posibilitado el establecimiento de importantes lazos diplomáticos y económicos. En este sentido, debemos plantear otra pregunta al respecto: ¿qué interés tiene China en ver a la junta militar derrocada? Estos factores, resumidos en un caótico entramado de intereses, hacen del fin de la guerra civil birmana un auténtico rompecabezas.

*Guillermo Moya Barba**

Doctorando en Derecho en Universidad Rey Juan Carlos

³⁴ The Diplomat (2023), op. cit.

³⁵ Según el 2023 Index of Economic Freedom, Myanmar ocupa el puesto número 162 de 176 en el ranking de países según su libertad económica, calificándolo como país “represivo”. Disponible en <https://www.heritage.org/index/ranking>

28/2024

11 de marzo de 2024

Gonzalo Vázquez Orbaiceta *

**Navegando en Aguas Peligrosas:
La Postura Marítima de la OTAN**

Navegando en Aguas Peligrosas: La Postura Marítima de la OTAN

Resumen:

Después de varias décadas de relativa estabilidad en el mar tras el final de la Guerra Fría, la OTAN se enfrenta de nuevo a un entorno marítimo cada vez más competitivo y desafiante. Dicha estabilidad tuvo un impacto importante en la postura marítima de la Alianza, reduciendo sus capacidades para hacer frente a potenciales amenazas.

Más pequeñas que entonces, y achacando las complicaciones resultantes de la reducción de presupuestos que impiden su crecimiento, las marinas de guerra de la OTAN ya no tienen el músculo necesario para disuadir las agresiones que puedan surgir dentro de sus áreas marítimas de interés. Esto pone en entredicho su capacidad para garantizar la libertad de navegación en aguas cada vez más peligrosas.

Por tanto, a raíz de las crisis que afectan actualmente al Mar Negro y el Mar Rojo, las numerosas amenazas para las infraestructuras críticas submarinas, o la creciente presencia marítima de China en detrimento de una debilitada marina estadounidense, conviene a la OTAN trabajar para restablecer unas capacidades navales y marítimas lo suficientemente sólidas como para afrontar los desafíos actuales y futuros.

Palabras clave:

OTAN, capacidades navales, estrategia marítima, China, Rusia.

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

Sailing Rough Seas: NATO's Maritime Posture

Abstract:

After several decades of relative stability at sea following the end of the Cold War, NATO is once again facing an increasingly contested and challenging maritime environment. Such stability had a major impact in the Alliance's maritime posture, decreasing its ability to confront any potential threat.

Smaller than before, and struggling with lower-than-desired budgets that prevent their growth, NATO navies no longer have the muscle necessary to properly deter aggression within their maritime areas of interest, thus complicating their ability to withhold freedom of navigation throughout increasingly troubled and contested waters.

Therefore, amid the ongoing crises in the Black and Red Seas, the numerous threats posed to critical undersea infrastructure, or the growing maritime presence of China vis à vis a weakened U.S. Navy, it behooves NATO to push for the reestablishment of stronger naval and maritime capabilities, so that they enable it to address current and future challenges.

Keywords:

NATO, naval capabilities, maritime strategy, China, Russia.

Introducción

Después de varias décadas de relativa estabilidad en el mar tras el final de la Guerra Fría, la OTAN enfrenta ahora un entorno marítimo cada vez más competitivo y desafiante. Dicha estabilidad tuvo un impacto importante en la postura marítima de la Alianza, con las promesas de los aclamados «dividendos de la paz» conduciendo a una reducción significativa de las inversiones y el tamaño de sus principales marinas de guerra. Este breve periodo, sin embargo, pronto dio paso a un creciente número de riesgos y amenazas que ponen en riesgo la estabilidad marítima a lo largo de todo el globo; incluido en el espacio Euro-Atlántico.

Mucho más pequeñas que antes, y enfrentándose a presupuestos limitados que impiden su crecimiento, las marinas de guerra aliadas ya no tienen el músculo necesario para disuadir las amenazas a su seguridad, y encuentran cada vez más difícil preservar la tan necesaria libertad de navegación. Las amenazas que suponen las posturas revisionistas de China y Rusia (especialmente en el Ártico, el Mediterráneo y los mares del Este y el Sur de China), o el fortalecimiento de las capacidades de grupos no estatales (como son los hutíes en Yemen), están transformando rápidamente el entorno marítimo para la Alianza.

Así, las crisis que atraviesan en estos momentos el Mar Rojo y el Mar Negro, las amenazas para las infraestructuras críticas submarinas en el Báltico, o las crecientes ambiciones marítimas de China en detrimento de una debilitada marina estadounidense, el presente artículo repasa la postura marítima de la OTAN durante los últimos años; con sus aspectos más destacados mientras navega hacia un futuro incierto. Se examina la evolución del entorno estratégico marítimo y de las capacidades navales de sus principales marinas de guerra, terminando con algunas reflexiones sobre su estrategia marítima, destacando los aspectos más relevantes de cara a un futuro a corto y medio plazo.

Evolución del Entorno Estratégico Marítimo de la OTAN

El final de la Guerra Fría recién entrada la década de los años 90 trajo la desaparición de la amenaza soviética en el mar, y con ella, un cambio radical en el entorno estratégico para el espacio Euro-Atlántico. La OTAN, que hasta entonces había tenido un enfoque marcadamente marítimo, entró en un periodo que traería grandes cambios para las

capacidades navales de sus miembros. Gran parte de los esfuerzos prácticamente desde el final de la Segunda Guerra Mundial habían estado orientados hacia el control del mar y la denegación de acceso frente a cualquier amenaza soviética que pudiera poner en riesgo sus aguas. Sin embargo, al desaparecer dicha amenaza, que había motivado también las capacidades navales hasta entonces, los gobiernos cambiaron radicalmente sus prioridades y adaptaron la estructura de sus flotas para adaptarlas a una nueva postura de paz.

Esta transición implicaba un menor énfasis en las capacidades para la guerra de alta intensidad, y para las marinas más capacitadas, un creciente interés en tener la capacidad para poder «prevenir o influir en las crisis que estallaran lejos [de sus aguas]» – como bien indicaba la Revisión Estratégica para la Defensa de Reino Unido en 1998.¹ Mientras Estados Unidos mantuvo la presencia global que había construido para hacer frente a la URSS, particularmente en Oriente Medio y Asia Oriental, marinas como la de Francia, Reino Unido o Italia comenzaron a expandir sus horizontes para proyectar poder lejos de sus costas.

Otras marinas más pequeñas, como la alemana o la holandesa, también dieron un giro buscando la capacidad de realizar despliegues más alejados y durante más tiempo.² Holanda, además, se centró en la promoción de la tecnología y la defensa operativa, abogando por la cooperación multilateral con sus vecinos cercanos mientras se adaptaba a las reducciones de presupuesto en defensa mediante iniciativas novedosas como el sistema modular Standard Flex – que permitió reducir el número de buques de su flota mientras mantenía todo el abanico de capacidades navales.³

A diferencia de ellas, las marinas de los países nórdicos (sobre todo Noruega, dada su configuración geográfica) conservaron su enfoque en la defensa territorial y en la protección de las líneas marítimas de comunicación próximas a sus aguas. Mientras

¹ UK MINISTRY OF DEFENCE, «Strategic Defence Review» (London: 1998), chap. 5. Disponible en: <https://fissilematerials.org/library/mod98.pdf> (Consultado 20 enero 2024).

² STÖHS, Jeremy «Into the Abyss?: European Naval Power in the Post-Cold War Era», *Naval War College Review*, Vol. 71, No. 3, 2018, pp. 4-9. Disponible en: <https://digital-commons.usnwc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=5123&context=nwc-review> (Consultado 20 enero 2024).

³ Sobre los sistemas modulares, destacan recientemente los *Littoral Combat Ship* de la marina estadounidense, cuya capacidad modular ha causado notables controversias. Al respecto, véase: SALISBURY, Emma «Beware the Allure of Mission Modularity», *U.S. Naval Institute, Proceedings*, Vol. 149/5/1,443, May 2023. Disponible en: <https://www.usni.org/magazines/proceedings/2023/may/beware-allure-mission-modularity> (Consultado 21 enero 2024).

tanto, los dos miembros y vecinos en el extremo más oriental del Mediterráneo, Grecia y Turquía, se vieron involucrados en continuas disputas por la soberanía de pequeñas islas en el Mar Egeo, dejando de lado la proyección de poder lejos de sus aguas como una de sus tareas principales.⁴

Del 2014 en Adelante

Años más tarde, con la invasión de Crimea en 2014, se hizo evidente que la amenaza rusa había resurgido tras varios años de actividad reducida. Desde entonces, Moscú ha realizado inversiones más que significativas para reforzar sus capacidades militares en el Ártico, incluyendo el restablecimiento de la defensa de bastión empleada durante la Guerra Fría por su marina de guerra. Como ya señalábamos en un artículo anterior, la actividad submarina de Rusia ha alcanzado en estos últimos años niveles que no se veían desde hace décadas, con la flota de submarinos estratégicos (SSBNs) y de ataque realizando patrullas a lo largo del Mar de Barents y el Atlántico Norte que han puesto en riesgo el flanco norte de la Alianza una vez más.⁵

Pese a las numerosas bajas sufridas desde 2022 por su flota del Mar Negro, incluyendo varios buques de superficie (como el crucero RFS Moskva de la *clase Slava*) y un submarino de la *clase Kilo*, la marina de guerra rusa sigue contando con capacidades sólidas. La flota del Pacífico, por ejemplo, sigue siendo una amenaza importante. En 2023, realizó varios ejercicios conjuntos con la marina de guerra china (la PLA Navy), como el ejercicio «Fiscal 23» que tuvo lugar en el Mar de Chukchi y el Mar de Bering. El ejercicio, que había sido anunciado previamente, incluyó distintos ataques a objetivos terrestres en la península de Siberia, con la participación de varios buques de superficie (incluyendo el RFS Varyag de la *clase Slava*, el destructor RFS Marshal Shaposhnikov

⁴ STÖHS, Jeremy «Into the Abyss?: European Naval Power in the Post-Cold War Era», *Naval War College Review*, Vol. 71, No. 3, 2018, pp. 4-9. Disponible en: <https://digital-commons.usnwc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=5123&context=nwc-review> (Consultado 20 enero 2024). Sobre las disputas marítimas entre Grecia y Turquía, véase: KARAGIANNIS, Emmanuel «The Coming Naval Arms Race in the Eastern Mediterranean», *RUSI Commentary*, 22 julio 2021. Available at: <https://rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/coming-naval-arms-race-eastern-mediterranean> (Consultado 22 enero 2024).

⁵ VÁZQUEZ, Gonzalo «The Resurgence of the GIUK Gap's Strategic Importance», *Opinion Paper IEEE* 49/2023. Disponible en: https://www.ieee.es/en/Galerias/fichero/docs_opinion/2023/DIEEEO49_2023_GONVAZ_Artico_ENG.pdf (Consultado 20 enero 2024).

de la *clase Udaloy* y una corbeta de la *clase Gremyashchiy*), el submarino RFS Tomsk de la *clase Oscar*, y sistemas de misiles de defensa costera como el K-300P Bastion P.⁶

Paralelamente, con el crecimiento tan significativo de las capacidades marítimas y navales de China durante la última década, la marina estadounidense se ha visto obligada a dedicar más atención y recursos a la región del Indo-Pacífico, en cooperación con aliados regionales como Filipinas, Corea del Sur y Japón.⁷ Esta decisión, aunque comprensible, tendrá un coste para la presencia marítima en la zona euro-atlántica, haciendo que las marinas de guerra europeas tengan que dedicar más recursos para mantener la misma presencia en las aguas que rodean el continente. La cooperación multilateral será, por tanto, decisiva para afrontar las amenazas y desafíos en cada región; e implicará un mayor énfasis en las contribuciones que cada marina puede hacer a título individual dentro de sus propias aguas para con los intereses comunes.

Esta tendencia, que recuerda a la Guerra Fría, devolverá cierto protagonismo a las capacidades de control local del mar de cada marina, una labor que como hemos dicho, perdió su protagonismo durante los años 90. En el caso de España, podría traducirse en un renovado énfasis del casi olvidado «Eje Baleares-Estrecho-Canarias», sobre el cual estaba mayoritariamente basada la estrategia marítima nacional durante finales de los años 70 y los años 80.⁸

Como en el pasado, este enfoque no sólo serviría para proteger los intereses de seguridad nacional frente a las amenazas provenientes del norte de África (que también han aumentado considerablemente durante estos años a medida que el diferencial militar a ambos lados del estrecho se ha ido reduciendo), sino que también sería una contribución clave para la OTAN, asegurando el control sobre otro el Estrecho de Gibraltar y permitiendo un seguimiento riguroso de cualquier actividad naval hostil en dicha región.

⁶ VÁZQUEZ, Gonzalo «Russia's Bloodied Navy Remains a Threat», *Center for European Policy Analysis*, 11 October 2023. Disponible en: <https://cepa.org/article/russias-bloodied-navy-remains-a-threat/> (Consultado 20 enero 2024).

⁷ VÁZQUEZ, Gonzalo «To Succeed Against China, Washington and its Allies must be in the South China Sea», *Center for Maritime Strategy*, 28 September 2023. Disponible en: <https://centerformaritimestrategy.org/publications/to-succeed-against-china-washington-and-its-allies-must-be-in-the-south-china-sea/> (Consultado 21 enero 2024).

⁸ TRIANA, Jesús M. «Baleares-Estrecho-Canarias: el eje original de soberanía que España puede volver a defender», *El Confidencial*, 21 December 2023. Disponible en: https://www.elconfidencial.com/espana/2023-12-21/eie-baleares-estrecho-canarias-defensa-nacional-armada_3796682/ (Consultado 21 enero 2024).

Crisis del Mar Rojo

El último episodio de inestabilidad marítima, sumándose a la situación en el Mar Negro con el conflicto en Ucrania y las amenazas para las infraestructuras críticas submarinas derivadas del mismo,⁹ es la crisis en el Mar Rojo tras los numerosos ataques de los hutíes de Yemen contra las rutas marítimas comerciales que atraviesan el estrecho de Bab El-Mandeb.¹⁰ Los hutíes, apoyados por el gobierno de Irán en su incesante ambición de destruir al estado de Israel, han lanzado una campaña masiva de ataques contra los buques mercantes que atraviesan la región cerca de sus costas.

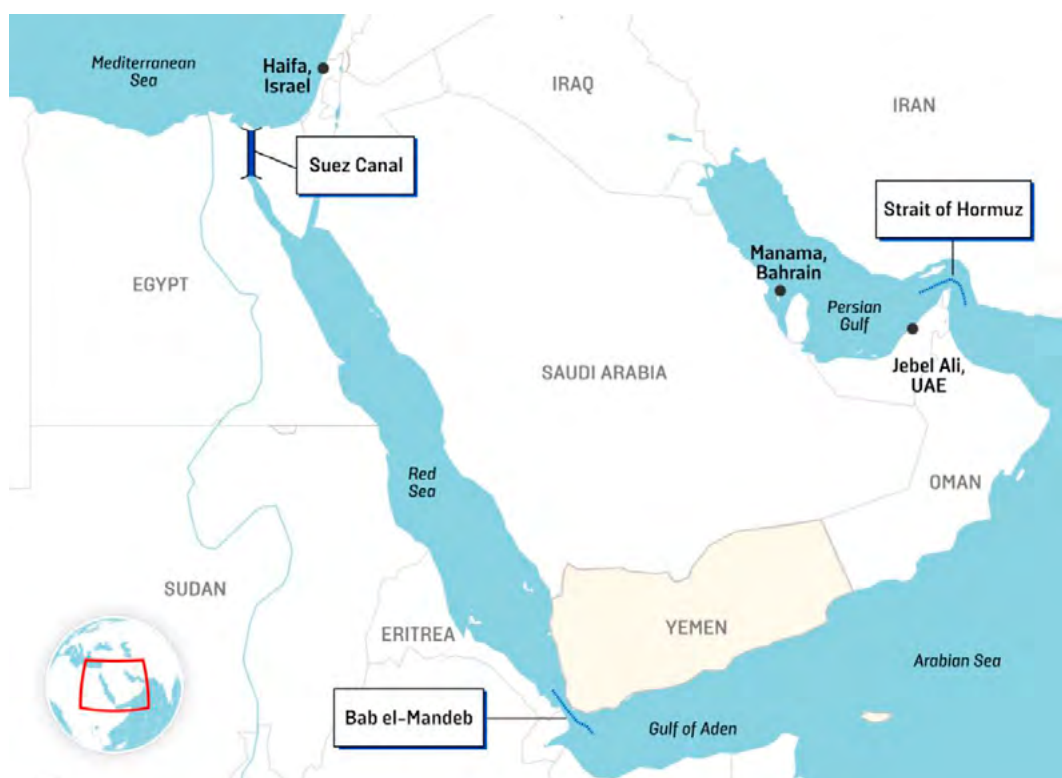


Figura 1: Mapa de Yemen y su localización frente al Golfo de Adén (Fuente: U.S. Energy Information Administration a través de Foreign Policy).

⁹ BUEGER, Christian «NATO's Contribution to Critical Maritime Infrastructure Protection», *Center for Maritime Strategy*, 19 enero 2024. Disponible en: <https://centerformaritimestrategy.org/publications/natos-contribution-to-critical-maritime-infrastructure-protection/> (Consultado 21 enero 2024).

¹⁰ Véase: ROMERO JUNQUERA, Abel & CASTRO TORRES, José Ignacio «¿Qué está pasando en el Mar Rojo? Causas y consecuencias de esta nueva crisis» *Documento Informativo IEEE* 01/2024. Disponible en: https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_informativos/2024/DIEEEEI01_2024_ABEROM_MarRojo.pdf (Consultado 20 enero 2024).

Yemen, situado frente a una de las regiones marítimas más relevantes del mundo comercialmente (la ruta que conecta el Índico y el Mediterráneo a través del Mar Rojo), constituye una plataforma perfecta para lanzar estos ataques, que han incluido misiles balísticos y de crucero antibuque, drones aéreos no tripulados (UAVs), drones de superficie no tripulados (USVs), y el secuestro de varios mercantes.¹¹

A pesar del relativo éxito que han tenido en su propósito de comprometer el comercio marítimo global, «las capacidades de ataque de los hutíes son técnicamente avanzadas, pero carecen de unas capacidades sofisticadas para localizar sus blancos», lo que los convierte en «una amenaza manejable que puede contrarrestarse con sistemas de defensa aérea presentes en la región»¹²

Efectivamente, las intervenciones de las marinas de guerra de Estados Unidos, Reino Unido y Francia (en estos momentos las tres más grandes en la Alianza), han contribuido con la protección de cientos de buques mercantes frente a los ataques con drones y misiles antibuque, de los cuales han interceptado más de un centenar desde octubre de 2023. Sin embargo, estas intervenciones también han puesto de manifiesto las debilidades que acusan las capacidades de defensa antiaérea (AAW) de la OTAN.¹³ No sólo porque el número de buques con dichas capacidades ha disminuido significativamente desde la década de los 1990, sino también porque lanzar misiles que cuestan varios millones la unidad para neutralizar drones y armas que son mucho más baratos no será sostenible a largo plazo – además de que, una vez agotada la munición, el buque ha de salir del teatro de operaciones para reponer su arsenal (como indicaba Reino Unido recientemente a propósito de su destructor HMS Diamond).¹⁴

Por ello, las marinas de guerra de la Alianza se enfrentan al desafío doble de aumentar el número de buques con capacidades AAW en servicio a la vez que buscan soluciones

¹¹ ALI, Idrees & ZHDANNIKOV, Dmitry «Red Sea Attacks continue to disrupt global trade», *GCaptain*, 16 enero 2024. Disponible en: <https://gcaptain.com/another-bulk-carrier-hit-in-the-red-sea/> (Consultado 20 enero 2024).

¹² CRANNY-EVANS, Sam & KAUSHAL, Sidharth «Securing the Red Sea: How Can Houthi Maritime Strikes be Countered?» *RUSI Commentary*, 10 enero 2024. Disponible en: <https://rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/securing-red-sea-how-can-houthi-maritime-strikes-be-countered> (Consultado 20 enero 2024).

¹³ VÁZQUEZ, Gonzalo «NATO Must be Ready for High-Intensity Naval Conflict», *Center for European Policy Analysis*, 11 diciembre 2023. Disponible en: <https://cepa.org/article/nato-must-be-ready-for-high-intensity-naval-conflict/> (Consultado 20 enero 2024).

¹⁴ CHILDS, Nick «Global implications of the shipping attacks in the Red Sea», *IJSS*, 19 diciembre 2023. Disponible en: <https://www.ijss.org/online-analysis/online-analysis/2023/12/global-implications-of-the-shipping-attacks-in-the-red-sea/> (Consultado 20 enero 2024).

económicamente más eficientes para hacer frente a amenazas asimétricas como la que suponen los hutíes; a la vez que tratan de recuperar sus capacidades navales tras varias décadas de austeridad fiscal.

Evolución de las Capacidades Navales de la OTAN

Con el final de la Guerra Fría, las marinas de la OTAN contaban con unas notables capacidades y medios navales, que constituían uno de los principales instrumentos para hacer frente a la URSS o el Pacto de Varsovia en caso de un conflicto. La desaparición de ambos en 1990, sin embargo, llevó a un cambio en las prioridades de muchos miembros de la Alianza. En esencia, las marinas de guerra abandonaron el énfasis en el control del mar y la denegación del acceso que habían ejercido durante las décadas anteriores, con flotas bien preparadas para guerra antisubmarina y antiaérea de alta intensidad, pasando a enfocarse en la proyección de poder sobre el litoral en regiones más lejanas (lo que favoreció el desarrollo de capacidades anfibas).

Aunque adecuados para la situación de entonces, estos cambios tuvieron resultados muy negativos a largo plazo. La marina estadounidense, por ejemplo, redujo su tamaño «de casi 600 [buques] al comienzo de la década a tan sólo 300 entrando en el nuevo siglo». ¹⁵ Así, como ha subrayado en diversas ocasiones el analista austríaco Jeremy Stöhs,

«Mientras la mayoría de marinas de guerra ha demostrado grandes capacidades para llevar a cabo operaciones navales de baja intensidad y en entornos altamente permisivos, las capacidades navales tradicionales para hacer frente a rivales de un estatus similar se han atrofiado severamente durante el último cuarto de siglo desde que terminara la Guerra Fría. La escasez de plataformas, así como la falta de entrenamientos y ejercicios orientados a misiones específicas, han sido las principales causas de esta peligrosa evolución, que encuentra su origen en una ceguera estratégica, una miopía política, y las subsiguientes medidas fiscales marcadamente austeras». ¹⁶

¹⁵ SWARTZ, Peter M. «Evolution of U.S. Navy Roles in NATO: Always an Important Part of a Larger Whole», *Center for Naval Analyses*, agosto 2021, p. 88. Disponible en: <https://www.cna.org/reports/2021/08/Evolution-of-US-Navy-Roles-in-NATO-Always-an-Important-Part-of-a-Larger-Whole.pdf> (Consultado 20 enero 2024).

¹⁶ STÖHS, supra nota 2, p. 22.

Este cambio fue también muy notable en la marina real británica, que vio cómo el número de sus principales buques de combate se fue reduciendo durante la década de los 90 y comienzos de los 2000 – junto con una reducción del personal desde los 69.000 hasta los 50.000 efectivos. Así, mientras la OTAN expandía sus fronteras hacia el este incorporando a nuevos miembros, «a título individual, muchos miembros en Europa y América del Norte aprovecharon la oportunidad para reducir sus fuerzas armadas, incluyendo sus marinas de guerra».¹⁷

Fue durante estos años cuando la Alianza comenzó a experimentar con nuevos paquetes de fuerzas, como las Combined Joint Task Forces (CJTF), con las que sus miembros pudieron desplegar efectivos en situaciones concretas para llevar a cabo distintos tipos de misiones según fueran necesarias. Otra iniciativa que, como veremos más adelante, se mantuvo como un instrumento de gran importancia, fueron las Agrupaciones Navales Permanentes, que siguieron brindando una presencia casi permanente a lo largo de todas las áreas marítimas de interés estratégico gracias a la colaboración y a los esfuerzos de las marinas de muchos miembros.

La Armada Española, habiendo realizado inversiones significativas en sus capacidades navales durante los años 70 y 80, contaba a mediados de los 90 con una flota importante; incluyendo el portaviones STOVL¹⁸ Príncipe de Asturias (basado en el diseño americano de «sea-control ship»), 11 fragatas (cinco de la clase Baleares y seis de la clase Santa María), ocho submarinos (cuatro S-60 y cuatro S-70), y una importante flota de aviones de patrulla marítima P-3A.¹⁹ Al igual que otros miembros, estas capacidades fueron mermándose con a lo largo de las dos décadas siguientes.

El Príncipe de Asturias, dado de baja en 2013, fue reemplazado con el buque anfibio de proyección estratégica Juan Carlos I; el cual, si bien mantiene la condición de portaaviones, no cuenta con las mismas capacidades (y originalmente se encargó como el reemplazo para los dos LSTs Pizarro y Hernán Cortés). La flota de submarinos se vio especialmente afectada con las diversas complicaciones y los subsiguientes retrasos que experimentó el programa S-80, quedándose a fecha de hoy con tan sólo 2

¹⁷ SWARTZ, supra nota 15, p. 92.

¹⁸ Despliegue corto y aterrizaje vertical (Short-takeoff and vertical landing, en inglés).

¹⁹ MINISTERIO DE DEFENSA, «Defense White Paper 2000» (Madrid: Centro de Publicaciones, 2000), p. 194. Disponible en: https://www.files.ethz.ch/isn/155731/Spain_English2000.pdf (Consultado 20 enero 2024).

unidades operativas. Aunque se prevé que para la próxima década la cifra aumente a 4 unidades, ésta sigue siendo insuficiente teniendo en cuenta las necesidades derivadas de nuestro entorno estratégico actual. Por su parte, los P-3As fueron dados de baja con el paso de los años, dejando a la Armada sin patrulla marítima durante un breve periodo de tiempo – al que se tratará de poner fin con la compra a Airbus de 16 C-295 (pese a que no tienen las capacidades de los P-3 Orión o los modernos P-8 Poseidón, y las primeras unidades no llegarán hasta dentro de unos años).²⁰

Aún con todo, a pesar de la reducción de tamaño de las marinas de guerra aliadas, el retorno a la pugna entre grandes potencias y el gran impacto que se espera que ésta tenga para la guerra naval han vuelto a situar el poder naval como una prioridad para muchas naciones. De esta forma, las marinas de guerra aliadas están volviendo a mostrar un renovado ímpetu para fortalecer y modernizar sus capacidades, como demuestran algunos de los programas puestos en marcha durante los últimos años:

Estados Unidos: A pesar de las dificultades derivadas del pésimo estado de su industria naval en estos momentos, así como del fracaso y las pérdidas ocasionadas por el programa del buque de combate en el litoral (Littoral Combat Ship, LCS),²¹ Washington está trabajando en los futuros submarinos estratégicos (SSBNs) *clase Columbia* para reemplazar a la actual *clase Ohio*.²² También están inmersos en el programa de las futuras fragatas *clase Constellation*, que apoyarán a los destructores de la *clase Arleigh Burke* a medida que las unidades más antiguas se vayan dando de baja.²³ La falta de personal cualificado en los astilleros de

²⁰ «España adquiere 16 Airbus C295 en configuraciones de patrulla y vigilancia marítima», *Airbus*, 20 diciembre 2023. Disponible en: <https://www.airbus.com/es/newsroom/press-releases/2023-12-espana-adquiere-16-airbus-c295-en-configuraciones-de-patrulla-y> (Consultado 20 enero 2024).

²¹ O'ROURKE, Ronald, «Navy Littoral Combat Ship (LCS) Program: Background and Issues for Congress», *Congressional Research Service (CRS)*, 17 diciembre 2019. Disponible en: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RL/RL33741/257> (Consultado 20 enero 2024).

²² O'ROURKE, Ronald, «Navy Columbia (SSBN-826) Class Ballistic Missile Submarine Program: Background and Issues for Congress», *Congressional Research Service (CRS)*, 20 diciembre 2023. Disponible en: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R41129/255> (Consultado 20 enero 2024).

²³ O'ROURKE, Ronald, «Navy Constellation (FFG-62) Class Frigate Program: Background and Issues for Congress», *Congressional Research Service (CRS)*, 23 diciembre 2023. Disponible en: <https://s3.documentcloud.org/documents/24235547/navy-constellation-ffg-62-class-frigate-program-background-and-issues-for-congress-dec-20-2023.pdf> (Consultado 20 enero 2024).

Wisconsin, donde se están construyendo las fragatas, han ocasionado ya varios retrasos en las entregas de las primeras unidades.²⁴

Reino Unido: Los destructores AAW Tipo 45 (o *clase Daring*) británicos serán previsiblemente reemplazados alrededor de la década próxima con el programa de destructores Tipo 83, como parte del programa Future Air Dominance System (FADS) de la marina real británica.²⁵ Otro de sus pilares fundamentales, los submarinos estratégicos de la *clase Vanguard* (uno de los pilares de la disuasión nuclear de la Alianza), serán reemplazados por la *clase Dreadnought*, de la que se espera que su primera unidad entre en servicio a mediados de la próxima década.²⁶

Italia: la Marina Militare está actualmente trabajando en el próximo programa de destructores (DDX) para reemplazar a la *clase Durand de la Penne*, y se espera que el nuevo programa tenga un desplazamiento y unas capacidades superior al de sus antecesores. Otros desarrollos para modernizar la fuerza naval italiana incluyen la entrega de varias unidades adicionales de fragatas FREMM (que se espera lleguen en 2025) y tres buques anfibios nuevos para sustituir a la actual *clase San Giorgio* puestos en servicio en los años 90. Además, también están trabajando en los submarinos U212 del proyecto *Near Future Submarine* (NFS), con tres unidades actualmente en construcción.²⁷

Alemania: Con la publicación de los planes para la flota de 2035, Alemania confirmó en 2023 que reemplazará sus fragatas AAW de la *clase Sachsen* (F124) a lo largo de la próxima década con seis unidades del programa F127.²⁸ Además, también tienen previsto adquirir varios submarinos *Tipo 212CD* (de los cuales Noruega

²⁴ LAGRONE, Sam, «First Constellation Frigate delayed at least one year, schedule assessment 'ongoing'», *USNI News*, 11 enero 2024. Disponible en: <https://news.usni.org/2024/01/11/first-constellation-frigate-delayed-at-least-a-year-schedule-assessment-ongoing> (Consultado 20 enero 2024).

²⁵ «Options for the Royal Navy's Future Air Dominance System and the Type 83 destroyer», *Navy Lookout*, 9 junio 2023. Disponible en: <https://www.navylookout.com/options-for-the-royal-navys-future-air-dominance-system-and-the-type-83-destroyer/> (Consultado 20 enero 2024).

²⁶ «Progress in the Royal Navy's Dreadnought class submarine program», *Navy Lookout*, 10 diciembre 2020. Disponible en: <https://www.navylookout.com/progress-on-the-royal-navy-dreadnought-class-submarine-programme/> (Consultado 20 enero 2024).

²⁷ VALENTI, Alex, «Onwards and Forwards – Italian Navy Program Update», *Naval News*, 11 julio 2023. Disponible en: <https://www.navalnews.com/naval-news/2023/07/onwards-and-forwards-italian-navy-program-update/> (Consultado 24 enero 2024).

²⁸ GEHLE, Sarah, «The German Navy's long-distance vision gains clarity», *IJSS*, 21 abril 2023. Disponible en: <https://www.ijss.org/online-analysis/military-balance/2023/04/the-german-navys-long-distance-vision-gains-clarity/> (Consultado 20 enero 2024).

también ha encargado cuatro unidades) que se espera que reciban a finales de la próxima década.²⁹

Turquía: A comienzos de 2024, la marina turca recibió la primera fragata *clase I* (TCG Istanbul), el buque de reaprovisionamiento TCG Derya, el vehículo de superficie no tripulado Marlin, y un nuevo buque de apoyo logístico. Las fragatas de la clase I, que sustituirán a la actual *clase Yavuz*, son las primeras de diseño nacional, de las que se espera que vengan cuatro unidades más.³⁰ Además, también se ha confirmado la adquisición de otro LHD como el TCG Anadolu, demostrando así el firme compromiso por parte del gobierno de Erdogan para fortalecer sus capacidades.³¹

España: La Armada está actualmente involucrada en varios proyectos. El programa S-80 Plus, cuya primera unidad fue entregada a finales de noviembre 2023, añadirá tres unidades más a lo largo de los próximos años.³² Las fragatas de la *clase Santa María* serán reemplazadas por las F-110 de la *clase Bonifaz*, que se espera sean entregadas entre 2028 y 2032.³³ Por último, España forma parte también del programa europeo de la PESCO para una corbeta europea (European Patrol Corvette, EPC), con el cual recibirá seis unidades para sustituir a las *clase Descubierta* y *clase Serviola* que están aún en servicio.³⁴

Además de estos, otros programas actualmente en marcha que no se mencionan con más detalle son los de Canadá, Polonia, Grecia, Dinamarca o Noruega. Sumados a la incorporación de Finlandia (y pronto de Suecia), todos ellos hacen prever una renovación importante de las fuerzas navales aliadas para finales de la próxima década. Aunque

²⁹ KASS, Harrison, «Type 212CD: Germany and Norway Have Big Plans for a New Submarine», *The National Interest*, 28 november 2023. Disponible en: <https://nationalinterest.org/blog/buzz/type-212cd-germany-and-norway-have-big-plans-new-submarine-207580> (Consultado 20 enero 2024).

³⁰ OZBERK, Tayfun, «Turkish Navy strengthens fleet by commissioning 4 new vessels», *Naval News*, 20 enero 2024. Disponible en: <https://www.navalnews.com/naval-news/2024/01/turkish-navy-strengthens-fleet-by-commissioning-4-new-vessels/> (Consultado 20 enero 2024).

³¹ OZBERK, Tayfun, «Turkish Government Green Lights Aircraft Carrier And 4 Additional I-Class Frigates», *Naval News*, 4 enero 2024. Disponible en: <https://www.navalnews.com/naval-news/2024/01/turkish-government-green-lights-aircraft-carrier-and-4-additional-i-class-frigates/> (Consultado 20 enero 2024).

³² The S-82 *Narciso Monturiol*, S-83 *Cosme García*, and S-84 *Mateo García de los Reyes*.

³³ «Navantia lays keel of Spain's first F-110 frigate» *Naval News*, 17 agosto 2023. Disponible en: <https://www.navalnews.com/naval-news/2023/08/navantia-lays-keel-of-spains-first-f110-frigate/b> (Consultado 20 enero 2024).

³⁴ «European Patrol Corvette», *Armada Española*, 2021. Disponible en: https://armada.defensa.gob.es/ArmadaPortal/page/Portal/ArmadaEspañola/conocenos/especiales/pref_La-ng-en/05feindef-00-2021-FEINDEF-04-EPC (Consultado 20 enero 2024).

positivos, estos esfuerzos siguen acusando los efectos de otro gran problema: la falta de personal. Reino Unido anunció a comienzos de 2024 que se había decidido dar de baja dos de sus fragatas Tipo 23 (la *HMS Westminster* y la *HMS Argyll*) para poder completar las dotaciones de las nuevas fragatas Tipo 26.³⁵ Al igual que para los británicos, la falta de personal se ha convertido en uno de los principales talones de Aquiles para muchas marinas de guerra occidentales (incluida Australia, fuera de la OTAN) en el peor momento posible, y cabe prever que así seguirá siendo durante los próximos años.

Más allá de las opciones que se siguen estudiando y tratando de aplicar, centradas en mejorar la calidad de vida de los hombres y mujeres en servicio, una alternativa que podría ayudar a paliar la situación será la integración de unidades no tripuladas en las flotas.

Capacidades Navales No Tripuladas

Los avances de la tecnología tienen, y tendrán durante las próximas décadas, un impacto muy importante para la guerra en el mar. Aunque la dimensión naval del conflicto en Ucrania no es la primera ocasión en que sistemas no tripulados han sido empleados para llevar a cabo acciones navales, el éxito de Ucrania en el Mar Negro contra una Flota del Mar Negro rusa de capacidades muy superiores no es ni mucho menos desdeñable. Diversos ataques contra la base rusa de Sebastopol y contra buques de superficie en las aguas próximas a la península de Crimea empleando vehículos de superficie no tripulados (USVs) han permitido a un país casi sin marina de guerra evitar que Rusia se hiciera con el control local del mar en la región.³⁶

Estos acontecimientos han puesto de manifiesto la creciente importancia que estos vehículos no tripulados ostentarán en los conflictos navales del futuro, debido a su potencial para sustituir a los grandes buques de superficie en el desempeño de tareas como la vigilancia marítima. En este sentido, es previsible que la integración de estos vehículos en las marinas de guerra de la Alianza aumente durante los próximos años,

³⁵ SHERIDAN, Danielle «Navy has so few sailors it has to decommission ships», *The Telegraph*, 4 enero 2024. Disponible en: <https://www.telegraph.co.uk/news/2024/01/04/royal-navy-few-sailors-decommission-ships-new-frigates/> (Consultado 20 enero 2024).

³⁶ GROVE, Thomas & MALSIN, Jared «Russia Withdraws Black Sea Fleet Vessels from Crimea Base after Ukrainian Attacks», *The Wall Street Journal*, 4 octubre 2023. Disponible en: <https://www.wsj.com/world/russia-withdraws-black-sea-fleet-vessels-from-crimea-base-after-ukrainian-attacks-51d6d4f5> (Consultado 21 enero 2024).

enfocándolos en fortalecer la patrulla marítima y la conciencia situacional en el mar. Un ejemplo destacado de su desarrollo es la marina norteamericana, con sus esfuerzos para dotarse de gran cantidad de unidades no tripuladas en sus flotas, tal y como la Task Force 59 con base en Baréin lleva ya años haciendo.

Estos vehículos ofrecen, entre otras cosas, la ventaja que no necesitan «acomodar el espacio y los recursos necesarios para la supervivencia de los operadores y las tripulaciones que los apoyan», evitando así que su autonomía y tiempo en misión no se vea reducido.³⁷ También serán claves para apoyar la protección y la vigilancia de las infraestructuras críticas submarinas, cuya vulnerabilidad ha quedado ampliamente manifiesta gracias a los ataques llevados a cabo por Rusia.

Otro ejemplo de grandes cambios es el alto potencial que ostentan los buques portadrones, como el LHD de la marina turca TCG Anadolu construido por Navantia, al que se decidió dar este uso después de que Estados Unidos bloqueara la participación de Ankara en el programa del F-35. Otros países miembros, como Francia o Reino Unido, también son candidatos a incorporar estos conceptos en un futuro próximo, demostrando que «para las marinas que no tienen portaviones, podrían abrir la puerta a contar con su propia ala embarcada».³⁸ Prueba de ello la ofrece también Portugal, que firmó recientemente un contrato para un nuevo buque multipropósito con capacidad para embarcar drones no tripulados y helicópteros.³⁹

La Armada española ha participado en varias ocasiones en los ejercicios navales OTAN «REPMUS» y «Dynamic Messenger», que se centran precisamente en el desarrollo y la integración de los vehículos no tripulados. Además, España es también miembro de la MUSI («Maritime Unmanned Systems Initiative») y el CMDR («Centro de Investigación y Experimentación Marítima»),⁴⁰ que permiten a sus miembros combinar sus recursos y

³⁷ SAVITZ, Scott «Creating the Uncrewed-centric Navy of the Mid-21st Century», *RAND Blog*, 30 noviembre 2023. Disponible en: <https://www.rand.org/pubs/commentary/2023/11/creating-the-uncrewed-centric-navy-of-the-mid-21st.html> (Consultado 20 enero 2024).

³⁸ CHILDS, Nick «A new era beckons for UAV s at sea», *IJSS*, 15 enero 2024. Disponible en: <https://www.iiss.org/online-analysis/military-balance/2024/01/a-new-era-beckons-for-uavs-at-sea/> (Consultado 20 enero 2024).

³⁹ «Portuguese Navy signs Contract with Damen for Innovative Multi-Purpose Vessel», *Naval News*, 25 noviembre 2023. Disponible en: <https://www.navalnews.com/naval-news/2023/11/portuguese-navy-signs-contract-with-damen-for-innovative-multi-purpose-vessel/> (Consultado 21 enero 2024).

⁴⁰ NAVARRO, José María «Vehículos navales no tripulados para la Armada Española», *Defensa*, 4 enero 2024. Disponible en: <https://www.defensa.com/defensa-naval/vehiculos-navales-no-tripulados-para-armada-espanola> (Consultado 20 enero 2024).

esfuerzos para mejorar la eficiencia de estos sistemas. Desde hace años, la Armada emplea varios tipos de UAVs en muchos de sus despliegues, como el *Scan Eagle* que lleva embarcado la F-82 Victoria que se encuentra desplegada en estos momentos en la Operación Atalanta.⁴¹

En resumidas cuentas, a medida que estos vehículos y sistemas vayan ganando importancia durante los próximos años, conviene que las marinas de guerra aliadas se adapten convenientemente para poder sacar el máximo provecho de su integración en la flota – especialmente en lo que respecta a las tareas de vigilancia marítima. Su empleo será, sin duda, de gran importancia en los conflictos navales del futuro, tal y como ha quedado patente en el Mar Negro.

Las Agrupaciones Navales Permanentes

Otro elemento importante de la postura marítima de la OTAN, a pesar de las dificultades que han atravesado las marinas de guerra aliadas, son las Agrupaciones Navales Permanentes (Standing NATO Maritime Groups, SNMGs). Esta iniciativa, fruto de los esfuerzos del almirante estadounidense Richard Colbert en la década de los 60,⁴² fue concebida como una forma eficaz de fortalecer la cooperación multilateral entre Estados Unidos y las marinas de guerra europeas pertenecientes en aquel entonces a la Alianza; proporcionando la capacidad de realizar despliegues navales a regiones concretas en un reducido periodo de tiempo.⁴³ Desde entonces, las agrupaciones fueron evolucionando hasta adoptar la configuración actual, con dos «convencionales» y dos centradas en las medidas contra minas. Todas ellas constituyen el componente marítimo de la «*Very High Readiness Joint Task Force*» (VJTF), que es a su vez parte de la fuerza de respuesta rápida de la OTAN (NRF).⁴⁴

⁴¹ «La fragata Victoria vigila con un AB212 y drones Scan Eagle un mercante secuestrado por piratas en el Índico», *InfoDefensa*, 18 diciembre 2023. Disponible en: <https://www.infodefensa.com/texto-diario/mostrar/4653675/fragata-victoria-vigila-ab212-drones-scan-eagle-mercante-secuestrado-piratas-indico> (Consultado 21 enero 2024).

⁴² Un análisis más exhaustivo de las Agrupaciones Navales permanentes, de su función y desafíos futuros, aparecerá próximamente en el número 37 de los Cuadernos de Pensamiento Naval publicados por el Centro de Pensamiento Naval de la Armada como suplemento trimestral de la Revista General de Marina.

⁴³ NATO, «STANAVFORLANT», *NATO Archives*, 1970. Disponible en: https://archives.nato.int/uploads/r/null/1/3/137697/0319_STANAVFORLANT-WELCOME_ABOARD_ENG.pdf (Consultado 20 enero 2024).

⁴⁴ «German Navy hands over the leadership of SNMG1 to Spain after a year in command», *NATO News*, 12 enero 2024. Disponible en: <https://mc.nato.int/media-centre/news/2024/german-navy-hands-over-leadership-of-snmg1-to-spain-after-a-year-in-command> (Consultado 20 enero 2024).

Aunque de gran utilidad durante estos años, la transformación del entorno marítimo que hemos descrito hace necesaria una revisión de su situación, para adaptarlas a las numerosas amenazas que han ido surgiendo. Como señala el analista estadounidense, y asesor para la marina norteamericana, Joshua Tallis, el entorno estratégico actual se asemeja cada vez más al que vio nacer las agrupaciones en un primer momento. Además, la similitud entre ambos periodos ofrece importantes enseñanzas para la Alianza sobre posibles alternativas para modernizarlas:

«El retorno de una Rusia revanchista convierte a la estructura marítima de entonces en una fuente de sabiduría muy valiosa para el futuro de la Alianza [...] Con las demandas globales afectando a las obligaciones de la marina de Estados Unidos, tanto ellos como la OTAN tienen mucho que ganar de una revisión profunda de la forma en que se emplean y organizan las fuerzas navales aliadas».⁴⁵

Las SNMGs son sin duda un instrumento de mucho valor para la Alianza y sus miembros, ya que permiten mantener una presencia marítima relativamente equilibrada en todas aquellas áreas marítimas de interés estratégico y sin la necesidad de realizar grandes inversiones. Sin embargo, su estructura actual está notablemente influida por dos décadas de un entorno marítimo carente de amenazas serias; y como ya se ha resaltado en secciones anteriores, por un marcado declive naval europeo. Por ello, la evolución tan sustancial que ha experimentado el entorno estratégico en el mar hace necesaria una reevaluación de la presencia marítima de la Alianza, tal y como demuestran las amenazas para nuestras infraestructuras submarinas o los desafíos que plantean los actuales conflictos en Ucrania y Oriente Medio.

En este sentido, considerar alternativas más individualizadas para cada agrupación podría resultar de gran utilidad. Una forma de hacerlo, en vista de los obstáculos geográficos que suponen los estrechos daneses en el Báltico y los estrechos turcos en el Mar Negro,⁴⁶ sería acotar el área de operaciones asignada a cada agrupación, de

⁴⁵ TALLIS, Joshua «NATO's Maritime Vigilance: Optimizing the Standing Naval Force for the future», *War on the Rocks*, 15 diciembre 2022. Disponible en: <https://warontherocks.com/2022/12/natos-maritime-vigilance-optimizing-the-standing-naval-force-for-the-future/> (Consultado 20 enero 2024).

⁴⁶ Turquía ha invocado la Convención de Montreux que regula el estatus jurídico de los estrechos, evitando que cualquier buque de Guerra – incluidos los de las SNMGs – entren en el Mar Negro para proteger el comercio marítimo de la gran cantidad de minas que hay colocadas en sus aguas.

Sobre la cuestión de la Convención de Montreux, véase: ACER, Yücel «Russia's Attack on Ukraine: The Montreux Convention and Türkiye», *International Law Studies*, *Stockton Center for International Law*

forma que cada una esté asignada a un mar concreto de forma semipermanente.⁴⁷ Así, se podría maximizar los recursos necesarios para desplegarlas destinando a cada agrupación los buques de las marinas de esa región (como se está tratando de hacer para el Mar Negro con Rumanía, Bulgaria y Turquía al margen de las SNMGs).

Otras opciones que habrán de ser consideradas tarde o temprano pasan por incorporar vehículos no tripulados a cada agrupación, incluyendo UAVs, USVs y UUVs, pudiendo considerar incluso la designación de una de ellas para centrarse exclusivamente en la protección de infraestructuras críticas submarinas. Como ya hemos mencionado, los vehículos no tripulados ofrecen grandes ventajas para llevar a cabo algunas de las tareas que habitualmente llevan a cabo las SNMGs. En cualquier caso, resulta evidente que las opciones no son escasas, y habrán de ser estudiadas para garantizar el máximo aprovechamiento de todas las ventajas que ofrecen las agrupaciones.

Estrategia Marítima de la OTAN

Para permitir que los esfuerzos colectivos destinados a fortalecer la postura marítima de la Alianza estén adecuadamente orientados, informados por conclusiones derivadas de un examen constante de la evolución del entorno estratégico, la OTAN se encuentra ante la imperante necesidad de actualizar su Estrategia Marítima Aliada. Una nueva estrategia que describa las amenazas más significativas para la seguridad de sus miembros (que se han descrito en el primer epígrafe), señalando los distintos riesgos y desafíos para su postura marítima colectiva, permitiendo deducir con ella tanto las capacidades navales que sus marinas de guerra necesitan como la dirección general que su postura marítima ha de llevar.

La Estrategia Marítima Aliada fue publicada en 2011, pero no ha vuelto a actualizarse. Durante los casi 13 años que han transcurrido desde entonces, la cantidad de riesgos y amenazas se ha multiplicado notablemente, transformando los océanos en uno de los principales escenarios de la pugna entre grandes potencias que caracteriza el orden

(*Naval War College*), Vol. 100, 285, 2023. Disponible en: <https://digital-commons.usnwc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3045&context=ils> (Consultado 22 enero 2024).

⁴⁷ VÁZQUEZ, Gonzalo «NATO'S Standing Naval Forces at the Crossroads: Towards Regionalization and Specialization?» *Center for Maritime Strategy*, 26 octubre 2023. Disponible en: <https://centerformaritimestrategy.org/publications/natos-standing-naval-forces-at-the-crossroads-towards-regionalization-and-specialization/> (Consultado 20 enero 2024).

mundial en estos momentos.⁴⁸ Dado que la versión actual se publicó un año después del Concepto Estratégico de 2010, lo lógico hubiese sido que su actualización hubiese venido en 2023 (un año después del concepto estratégico de Madrid).

La estrategia describe un entorno marítimo marcado por la cooperación en el que las contribuciones de la Alianza se dividían en cuatro tareas fundamentales: disuasión y defensa colectiva, gestión de crisis, seguridad cooperativa y seguridad marítima.⁴⁹ El aspecto que más destaca del documento es la ausencia (entonces justificada) de cualquier referencia a China o Rusia, los cuales fueron descritos en el Concepto Estratégico de Madrid como «una amenaza para nuestros intereses, nuestra seguridad y nuestros valores», así como «la amenaza más directa y significativa para la seguridad de los aliados y para la paz y la estabilidad de la región euro-atlántica».⁵⁰ Evidentemente, el marco y el entorno marítimo bajo los que la estrategia de 2011 fue preparada ha desaparecido, dejando al documento en una obsolescencia casi completa desde hace años.

Por ello, la estrategia marítima requiere de una actualización urgente, basada en una revisión de la situación actual que la alinee con el Concepto Estratégico de Madrid publicado en 2022. Para ello, sería conveniente que la nueva estrategia establezca una relación clara entre los objetivos que persigue, y junto a ellos, las formas y los medios que se necesitan para alcanzarlos.

Respecto a los objetivos, un aspecto clave que conviene precisar en la nueva estrategia es si la postura marítima de la Alianza debe permanecer centrada en la región Euro-Atlántica, o si se busca una postura de carácter global que pase a incorporar también el Indo-Pacífico como un área de interés. La segunda opción respondería al aumento de la presencia estadounidense en la región para hacer frente al crecimiento de China que ya hemos mencionado, pero resulta difícil de creer que los 31 miembros (sobre todo aquellos con marinas de aguas verdes) tengan interés en ello. En cualquier caso,

⁴⁸ ALAEZ, Octavio «Vicisitudes de una Nueva Estrategia Marítima de la OTAN», *Cuadernos de Pensamiento Naval*, Número 36, 2023, p. 125. Disponible en: https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/pensamiento_naval_36.pdf (Accessed 21 January 2024);

⁴⁹ «Alliance Maritime Strategy», NATO, 17 junio 2011. Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_75615.htm (Consultado 20 enero 2024).

⁵⁰ «Concepto Estratégico de la OTAN», NATO, 29 junio 2022. Disponible en: https://www.nato.int/nato_static_f12014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf (Consultado 20 enero 2024).

convendría también redefinir los objetivos de las SNMGs, adaptando sus despliegues y tareas al entorno estratégico actual (muy diferente al de la década de los 2000).

En cuanto a las formas, sería deseable que la nueva estrategia defina de manera más nítida un reparto de tareas con la UE, a fin de evitar duplicidades innecesarias de sus esfuerzos en el mar. Tal y como está demostrando la crisis del Mar Rojo, la UE aún carece de la capacidad de ser el proveedor de seguridad marítima que aspira a ser. Por lo tanto, lo lógico es que se centre en operaciones relacionadas con la vigilancia marítima y la lucha contra la piratería y el tráfico ilegal (como ya hace desde hace años).

Por último, con los objetivos que se persiguen y las formas para alcanzarlos definidos de manera clara, y con un análisis exhaustivo del entorno estratégico actual que enuncie todas las amenazas y desafíos para sus intereses colectivos, la estrategia podrá determinar con mejor precisión qué capacidades navales concretas necesitan sus marinas de guerra (los medios). Esto, a su vez, también permitirá actualizar convenientemente la estructura y el empleo de las SNMGs para garantizar su máximo rendimiento.

En resumidas cuentas, la Alianza necesita una estrategia actualizada, que le permita orientar su postura marítima para hacer frente a las amenazas y desafíos existentes y futuros.

Consideraciones Finales

Como se ha desarrollado a lo largo del presente artículo, las amenazas tradicionales y no tradicionales a las que se enfrentan las marinas de guerra de la OTAN han ido en aumento durante los últimos 15 años, al mismo tiempo que sus capacidades navales y su base industrial se iban atrofiando. Las posturas revisionistas de Rusia y China, unidas al notable fortalecimiento de sus capacidades militares (en regiones como el Ártico o el Mediterráneo) se han convertido en serias amenazas para la seguridad y la estabilidad en el mar. Junto a ellas, la amenaza de actores no-estatales como los hutíes, con capacidades y armamento cada vez más fuertes gracias a la ayuda de los citados países, se ha convertido en una preocupación seria.

La combinación de estas circunstancias, unida a las persistentes dificultades económicas enfrentadas por gran parte de los países europeos, continuará afectando la evolución de

las capacidades navales de la OTAN a corto y medio plazo. Principalmente, «las operaciones de gestión de crisis en las costas del Índico seguirán compitiendo con los requerimientos de las marinas de guerra aliadas, debido principalmente a la abundancia de amenazas y a la falta de una solución para poner fin a estos despliegues».⁵¹ Por ello, los esfuerzos de modernización naval tardarán en materializarse, y requerirán de un compromiso a largo plazo por parte de los gobiernos para lograr fortalecer la postura marítima de la Alianza.

En vista de estas dificultades, muchas marinas de guerra están trabajando para revertir los efectos negativos derivados de varias décadas de inversiones reducidas, a través de programas que apuntan a buques de mayor desplazamiento con capacidades ASW, ASuW y AAW más sólidas, así como un renovado énfasis en proteger las líneas marítimas de comunicación y las infraestructuras críticas submarinas. Para que tales esfuerzos puedan ser dirigidos correctamente, la Alianza necesita una nueva estrategia marítima que refleje los desafíos actuales e informe a los gobiernos nacionales sobre las necesidades existentes.

Sin duda, las crisis que afectan al Mar Negro y el Mar Rojo en estos momentos han ayudado a centrar la atención geopolítica en el mar una vez más, mostrando a los gobiernos la importancia de contar con unas fuerzas navales modernas y equilibradas que permitan hacer frente a los desafíos del que muchos ya denominan «el siglo marítimo».

Gonzalo Vázquez Orbaiceta*
Centro de Pensamiento Naval
[@GonzaloVzquezO1](#)

⁵¹ BAUMERT, Mark W. & RACKWITZ, Sascha H. «NATO Navies must get the balance right», *U.S. Naval Institute, Proceedings*, Vol. 148/12/1,438, diciembre 2022. Disponible en: <https://www.usni.org/magazines/proceedings/2022/december/nato-navies-must-get-balance-right> (Consultado 20 enero 2024).

29/2024

14 de marzo de 2024

Varios autores

La industria de Defensa en España. I+D+i y Programas Especiales de Armamento

La industria de Defensa en España. I+D+i y Programas Especiales de Armamento

Resumen:

El incremento del presupuesto de Defensa en 2023 busca modernizar las Fuerzas Armadas españolas y fortalecer la Base Industrial y Tecnológica de la Defensa, enfrentándose a desafíos financieros y de acceso a información. La colaboración con las Fuerzas Armadas es esencial, requiriendo una mayor financiación sostenida en el tiempo.

La I+D+i en defensa está organizada bajo la Secretaría de Estado de Defensa, con la Dirección General de Armamento y Material y el Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial. La Estrategia de Tecnología e Innovación para la Defensa prioriza objetivos tecnológicos diversos, y se detallan programas de I+D+i en desarrollo, como la Brigada 35 del Ejército de Tierra, los submarinos S-80 de la Armada y la defensa en el espacio exterior del Ejército del Aire y del Espacio.

Por tanto, es necesario abordar desafíos como la dependencia de tecnología extranjera, promover la financiación de programas I+D+i y fortalecer la colaboración entre Fuerzas Armadas y la Industria nacional. Además, la representación internacional y la inversión en personal cualificado para posicionar a España como un actor destacado en Seguridad y Defensa es de capital importancia, apuntando hacia una Defensa autónoma, creíble y competitiva a nivel global.

Palabras clave:

Industria, Defensa, Autonomía estratégica, BITD, Armamento.

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

Spanish Defence Industry. R+D+i and Special Armament Programs

Abstract:

The 26% increase in the defence budget in 2023 aims to modernise the Spanish Armed Forces and strengthen the Defence Industrial and Technological Base (BITD), addressing financial challenges and information access issues. Collaboration between the Armed Forces and the BITD is crucial, requiring sustained funding over time.

Research and development in defence are organised under the Ministry of Defence, with the Directorate General of Armament and Material (DGAM) and the National Institute of Aerospace Technology (INTA). The Defence Technology and Innovation Strategy (ETID) prioritises technological objectives in various areas, detailing ongoing R&D programmes such as the Army's Brigade 35, the Navy's S-80 submarines, and defence in outer space by the Air and Space Force.

Therefore, it is necessary to address challenges such as dependence on foreign technology, promote funding for R&D programmes, and strengthen collaboration between the Armed Forces and the national industry. Additionally, international representation and investment in qualified personnel are crucial to position Spain as a prominent player in security and defence, aiming for an autonomous, credible, and globally competitive defence vision.

Keywords:

Industry, Defence, Strategic autonomy, Innovation, Armament.

Introducción

El mantenimiento en vanguardia de los sistemas de armas de un país, como conjunto de capacidades que determinan su potencial militar, resulta una cuestión estratégica fundamental. Así lo establece además el artículo 42.3 del Tratado de la Unión Europea (UE), en el marco de las disposiciones sobre la Política Común de Seguridad y Defensa, en adelante PCSD.

El desarrollo de nuevos sistemas de armas y la mejora de los existentes se ve condicionado por una amplia diversidad de factores, que podrían sintetizarse en la capacidad de I+D+i de la industria y la situación social, económica y política de un país en contexto con la Organizaciones Internacionales a las que pertenece.

La Estrategia de Seguridad Nacional advierte, en el contexto geopolítico actual, de la carrera que se está disputando entre Estados Unidos y China, intensificándose, precisamente, en el ámbito tecnológico¹.

Las circunstancias anteriores hacen fundamental optimizar al máximo los procedimientos y fuentes de desarrollo y/o suministro de nuevos sistemas de armas, si bien más allá del prisma económico, han de ponderarse otras cuestiones estratégicas como el futuro acceso a repuestos y las posibles limitaciones de uso que el proveedor, cuando se trata de un país determinado, podría imponer.

En este contexto, se han desarrollado en los últimos años Programas Especiales de Armamento, en adelante PEAs, que se presentan como una alternativa respecto a la adquisición de sistemas a terceros países.

En base a lo anterior, en el presente estudio, nos planteamos como objetivo determinar las ventajas y retos principales que los PEAs representan respecto a la adquisición de sistemas de armas de terceros países.

Concretamente, dedicaremos una primera parte a definir el concepto y situación actual de la industria de defensa y a continuación se analizará la capacidad de la industria de defensa para satisfacer las necesidades del Ministerio de Defensa, cómo se organiza la

¹ Departamento de Seguridad Nacional. (2021). "Estrategia de Seguridad Nacional." Obtenido de Departamento de Seguridad Nacional, Gobierno de España: <https://www.dsn.gob.es/es/documento/estrategia-seguridad-nacional-2021> (consultado 22/01/2024).

Industria de Defensa en España, sus proyectos principales de I+D+i en los Ejércitos y la Armada y por último finalizando con las conclusiones obtenidas.

Para conseguir el objetivo anterior, llevaremos a cabo una revisión bibliográfica a través de las bases de datos disponibles, destacando los recursos electrónicos del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE).

Marco conceptual: Programas Especiales de Armamento (P. E. A.)

El impulso de los PEAs llegó aproximadamente a mediados de los años noventa, alineada con el proceso de incorporación de las Fuerzas Armadas españolas a las misiones internacionales y por tanto la necesaria interoperabilidad de nuestros equipos y sistemas de armas a la realidad de nuestros aliados. Ya en el año 2011, la gestión de estos PEAs, que hasta ese momento recaían sobre la logística de cada Ejército y la Armada, pasó a centralizarse en la Subdirección General de Gestión de Programas bajo el liderazgo de la Dirección General de Armamento y Material².

Nos planteamos ahora determinar los elementos diferenciadores de los PEAs respecto al resto de procedimientos de adquisición de sistemas de armas.

En este punto, es el propio Gobierno español, el que determina tres elementos: la complejidad, el impacto tecnológico y el índice de participación de la industria nacional derivado de un sistema de prefinanciación en el que participa el Ministerio de Industria y Turismo³ (La Moncloa, 2019).

La complejidad se aprecia en los largos periodos de definición y ejecución, dado el alto componente de I+D+i que les caracteriza, siendo probable que deban realizarse reprogramaciones y reajustes de los proyectos, siendo el paradigma, el caso del submarino S-80, recientemente entregado a la Armada tras décadas de retrasos.

El impacto tecnológico no deja de ser una consecuencia inmediata de la anterior característica, en la medida que da lugar a grandes innovaciones tecnológicas, objetivo

² ALMAZÁN-GARCÍA CAMPOS, E. (2018). "Procesos de validación y verificación de los requisitos de Estado Mayor en los programas especiales de armamento." Madrid: CESEDEN.

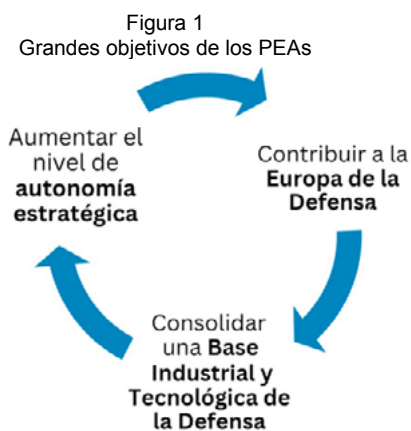
³ La Moncloa. (19 de noviembre de 2019). "Modernización e Innovación de las Fuerzas Armadas." Obtenido de Gobierno de España: <https://www.lamoncloa.gob.es/espana/eh18-19/defensa/Paginas/fuerzasarmadas.aspx> (consultado 22/01/2024).

clave de esa carrera armamentística a la que aludíamos al introducir el presente trabajo. Un ejemplo de esta característica lo encontraríamos especialmente en el caso del avión de combate EF 2000 Eurofighter, que incorporó un amplio conjunto de novedades tecnológicas.

Pero lo que verdaderamente diferencia a los PEAs, es la tercera característica, la participación de la industria de defensa nacional a través de un sistema de prefinanciación. Dicho de otra manera, se trata de sistemas de creación propia. No obstante, ha de añadirse a lo recogido en la fuente citada, que esa creación propia que se comenta puede tener carácter nacional, como ha sido el caso del submarino S-80 y las fragatas F-110, el vehículo de combate VCR 8x8 o internacional, a modo de colaboración multilateral, como es el caso del avión EF 2000 Eurofighter, el A400M o el programa NGWS-FCAS (Next Generation Weapon System-Future Combat Air System).

Con este modelo propio de adquisición en colaboración interministerial, se pretende:

1. Aumentar las capacidades operativas de las Fuerzas Armadas y mantener las ya existentes, así como fortalecer la autonomía estratégica.
2. Cumplir con el objetivo del 2% de gasto del Producto Interior Bruto (PIB) en Defensa, conforme lo firmado en la Cumbre de Gales en 2014 (Revista Española de Defensa, 2014).
3. Cumplir con lo reseñado en el artículo 28 del Tratado de Lisboa (Unión Europea, 2007), en el marco de la PCSD de la UE, en lo referente a los proyectos de cooperación estructurada permanente (PESCO).
4. Reforzar la Base Industrial y Tecnológica de la Defensa (BITD).



Fuente: *Estrategia industrial de Defensa*

El principio de servicio hecho, que daría lugar al reconocimiento de la obligación, al pago, en los contratos del Sector Público, no casa con las necesidades de financiación de estos PEA, que necesitan de una inversión considerable en I+D+i donde resulta fundamental el apoyo financiero por parte de la Administración, acelerando así los procesos de modernización de los sistemas de armas (Ministerio de Defensa, 2019). Estos PEAs se encuentra recogidos en el Programa Presupuestario 122B del Ministerio de Defensa, como se muestra en la Figura 2:

Figura 2
Capítulos y programas del Ministerio de Defensa

Programa	Capítulo del presupuesto
121M Administración y servicios generales	Cap. 1 Personal
121N Formación de personal de las FAS	Cap. 2 B. Corr. Y Serv.
121O Personal de Reserva	Cap. 3 Gastos Financ.
122A Modernización de las FAS	Cap. 4 Transf. Corr.
122B Programas Especiales de modernización	Cap. 5 Fondo Cont.
122M Gastos operativos de las FAS	Cap. 6 Invers. Reales
122N Apoyo logístico	Cap. 7 Transf. Capital
222M Prestaciones económicas de mutualismo Admvo.	Cap. 8 Activos Financ.
312A Asistencia hospitalaria a las FAS	
312E Asistencia sanitaria del mutualismo Admvo.	
464 A Investigación y estudios de las FAS	
912Q Asesoramiento para la protección de los intereses nacionales	
931P Control interno y contabilidad pública	

Fuente: *Presupuestos Generales del Estado*

Industria de Defensa en España. Panorama actual y principales sistemas de armamento.

Introducción a la Industria de Defensa en España.

Las democracias europeas asisten actualmente a un aumento de las intervenciones militares en el marco de sus compromisos internacionales, así como a un reajuste presupuestario, fruto del ciclo económico bajista y del incremento exponencial de los programas de investigación y de desarrollo de capacidades militares⁴.

Acostumbrados a navegar en tiempos caracterizados por el paradigma del fin de la historia y el paraguas militar norteamericano, los Estados miembros de la UE (EM) se han visto obligados a reaccionar, de manera rápida y coordinada, en el desarrollo de

⁴ CLAPP, Sebastian. (2021). Reinforcing the European Defence industry. European Parliament, Briefing. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/749805/EPRS_BRI\(2023\)749805_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/749805/EPRS_BRI(2023)749805_EN.pdf). (consulta: 22/11/2023).

capacidades militares. Tal y como refleja el informe de la Agencia Europea de Defensa (EDA) sobre los datos de defensa en 2022, el gasto europeo en defensa aumentó un 6% respecto al año anterior, con incremento de 240.000 millones de euros, lo que supone el octavo año consecutivo de crecimiento. De igual modo, veinte de los veintisiete EM aumentaron sus gastos de defensa con respecto al año anterior, y seis de ellos más de un 10%.

Por otra parte, el estado de la industria militar europea presenta importantes diferencias entre los EM, enraizadas principalmente en el peso histórico de dicha industria a nivel nacional, en su actividad en el seno de organizaciones internacionales y de misiones militares, en las prioridades geopolíticas nacionales⁵, así como en el desarrollo de la cultura de defensa. Gracias en parte al impulso protagonizado por la UE a través del Plan de Acción Europeo de Defensa (COM (2016)950; EDAP, por sus siglas en inglés) y del Fondo Europeo de Defensa (COM (2017)295; EDF por sus siglas en inglés), el sector está abordando puntos claves tales, como la fragmentación del mercado, los bajos niveles de gasto, y también el aumento de la contratación pública común⁶. A modo de ejemplo, y como reflejo de la voluntad común de desarrollar las capacidades y el apoyo a la industria europea de defensa, la Comisión Europea (CE) ha impulsado recientemente la propuesta de un Reglamento de Apoyo a la Producción de Municiones (ASAP por sus siglas en inglés; mayo 2023) dotado con un presupuesto de 500 millones de euros (munición tierra-tierra y de artillería, y misiles), así como la adopción de la European Defence Industry Reinforcement Through Common Procurement Act (EDIRPA por sus siglas en inglés), en octubre de 2023.

No obstante, la falta de cooperación entre los EM en el ámbito de la defensa y la seguridad sigue teniendo un alto coste para los presupuestos nacionales (COM 2016-950), por culpa de la ineficiencia, ausencia de interoperabilidad entre material de diferentes EM, ausencia de competitividad entre los contratistas a escala europea, así como de economías de escala y retención de talento. A tal respecto, la frecuente

⁵ ARTEAGA, Félix y SIMON, Luis (eds.) (2017). El Fondo Europeo de Defensa y el futuro de la industria española. Real Instituto Elcano, Elcano Policy Paper. Disponible en: <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2021/10/policy-paper-2018-fondo-europeo-defensa-futuro-industria-espanola.pdf> (consulta: 22/11/2023).

⁶ FIOTT, Daniel & al. (2021). Strategic Compass: New Bearings for EU Security and Defence? European Union Institute for Security Studies. Chaillot paper 171. Disponible en: https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/CP_171_0.pdf (consulta: 22/11/2023).

invocación del artículo 346 del TFUE (Tratado de funcionamiento de la Unión europea) por parte de los EM para prescindir de la regla de competitividad en los contratos en materia de defensa y de seguridad⁷, es un buen botón de muestra de los obstáculos no solo legales, pero también políticos para la consecución de una industria europea de defensa reforzada⁸.

Tras esta corta introducción, cabe preguntarse cuál es, de manera resumida, el estado actual de la industria de defensa en España, en base a sus fortalezas, desventajas y tendencias. Para ello, resulta útil revisar la Estrategia Nacional de Seguridad de 2021⁹, que, en su eje dedicado a la protección, establece las siguientes medidas como instrumentos de disuasión y defensa (NB. Subrayado por los autores):

- L.A.1. **Asegurar las capacidades militares necesarias** para proporcionar una disuasión creíble y una respuesta eficaz en todo el espectro de la crisis o conflicto, garantizando su sostenibilidad en el tiempo bajo **un marco presupuestario, suficiente y estable**.
- L.A. 2. Reforzar las capacidades de defensa a través de la **investigación, el desarrollo y la innovación tecnológica como vectores de ventaja estratégica**.
- L.A. 3. **Desarrollar el sector industrial de la defensa, la seguridad y el espacio**, así como las tecnologías duales, **mediante la cooperación público-privada y el aprovechamiento de sinergias con las herramientas** existentes tanto en el marco nacional como de las Organizaciones Internacionales de Seguridad y Defensa a las que pertenece España, en particular los Fondos Europeos de Defensa y la Cooperación Estructurada Permanente de la Unión Europea.

⁷ LANNON, Karel. (2023). After one year of war, the EU must create a single market for defence. CEPS. Disponible en: <https://www.ceps.eu/after-one-year-of-war-the-eu-must-create-a-single-market-for-defence/> (consulta: 22/11/2023).

⁸ ANDERSON, Jan Joel. (2023). Building weapons together (or not): how to strengthen the European defence industry? European Union Institute for Security Studies, Brief 20. Disponible en https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief_20_Defence%20industry.pdf (consulta: 22/11/2023).

⁹ Departamento de Seguridad Nacional. (2021). "Estrategia de Seguridad Nacional." Disponible en: <https://www.dsn.gob.es/es/documento/estrategia-seguridad-nacional-2021> (consulta: 22/11/2024).

Más allá de la correlación establecida por la Estrategia entre capacidad de disuasión y defensa, y el desarrollo de la industria nacional, las líneas de acción aquí recogidas ponen de manifiesto cuatro puntos fundamentales:

- Primero, la necesidad para España de reforzar de manera sostenida en el tiempo y con fondos suficientes, las capacidades militares, a nivel de recursos técnicos, materiales y humanos, en aras de una mejor defensa de su integridad territorial, instituciones y valores y principios que la sustentan, en estrecha armonía con el concepto de autonomía estratégica ¹⁰.
- Segundo, impulsar el desarrollo y la financiación de la investigación en tecnologías de defensa y de seguridad innovativas¹¹, haciendo especial referencias a las Capacidades Industriales Estratégicas de Defensa (CIED), “aquellas capacidades industriales críticas e indispensables necesarias” para las Fuerzas Armadas (FFAA), tal y como definido por la Estrategia Industrial de Defensa de 2023 (eg. ciberdefensa, municiones guiadas y misiles, sistemas de navegación y control, o vehículos no tripulados).
- Tercero, incrementar la inversión en dicho sector aprovechando la posición, la expertise y la experiencia de las empresas españolas a nivel europeo, mediante el uso coordinado de los instrumentos de investigación financiación y capacitación desarrollados por la UE (eg. EDF, EDIRPA, ASAP) en aras de reforzar la base tecnológica e industrial de la defensa de la UE¹² (European Defence Technological and Industrial Base, EDTIB por sus siglas en inglés).
- Por último, la indispensable promoción de la cultura de defensa o “infraestructura de cultura de defensa”¹³, enraizada en Ley Orgánica 5/2005

¹⁰ ARTEAGA, Félix. (2022). La política industrial de defensa, civil y espacio de la Comisión Europea: ¡abran paso! Real Instituto Elcano, ARI 77/2022. Disponible en <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2022/12/ari77-2022-arteaga-politica-industrial-de-defensa-civil-y-espacio-de-la-comision-europea-abran-paso.pdf> (consulta: 22/11/2023).

¹¹ SIMON, Luis. (2017). El Defence Package de la Comisión y el futuro de la base tecnológico-industrial de la defensa en España. Real Instituto Elcano, Comentario Elcano, 31/2017. Disponible en <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2021/12/comentario-simon-defence-package-comision-futuro-base-tecnologico-industrial-defensa-espana.pdf> (consulta: 22/11/2023).

¹² CLAPP, Sebastian. (2021). Reinforcing the European Defence industry. European Parliament, Briefing. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/749805/EPRS_BRI\(2023\)749805_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/749805/EPRS_BRI(2023)749805_EN.pdf) (consulta: 22/11/2023).

¹³ FOJON LAGO, Enrique. (2017). El gasto de Defensa en España: objetivos estratégicos, militares e industriales. Real Instituto Elcano, ARI 44/2017. Disponible en: <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2017/05/ari44-2017-fojonlaqa-gasto-defensa-espana-objetivos-estrategicos-militares-industriales.pdf> (consulta: 24/11/2023).

de la Defensa Nacional y en el Plan Integral de Cultura de Seguridad Nacional de 2021, como base para favorecer la comprensión, el conocimiento y la adhesión, por parte de la sociedad española, al esfuerzo presupuestario estratégico requerido.

De manera general, la industria de defensa en España arroja cifras económicas positivas. Según el informe presentado en noviembre de 2023 por KPMG para TEDAE (Asociación Española de Empresas Tecnológicas de Defensa, Seguridad, Aeronáutica y Espacio), dicha industria obtuvo una facturación conjunta en 2022 de 12.135 millones de euros, un 4,6 % más que en 2021. Asimismo, esta industria aportó al PIB nacional en 2022, 17.392 millones de €, esto es, el 1,31 % del PIB total y una contribución al PIB industrial en torno al 6 %. Por último, cabe destacar que esta industria es responsable de 53.541 empleos directos y de 210.604 empleos incluyendo los empleos indirectos.

Se trata de un sector históricamente dependiente de los programas de armamento nacionales, pero cuya naturaleza está en plena transformación debido al impulso de los proyectos de la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO), así como de la Acción Preparatoria de Investigación en Defensa (PADR) y el Plan de Desarrollo Industrial en materia de Defensa (EDIDP), ambos frutos del EDAP. Por último, es importante resaltar también la contribución de este sector a la inversión en I+D+i, superando los 1.169 millones de euros en 2022, equivalente al 12,2 % del total de inversión en España.

No obstante, el sector presenta también algunos desafíos notables, en términos de retención de personal cualificado y de dependencia de España en la compra de sistemas y de tecnologías críticas de países terceros¹⁴. En relación con el primer punto, el aumento deseado de la proyección industrial de España exige una respuesta al doble desafío presente a nivel nacional: el desarrollo de planes de estudios adaptados a las necesidades de perfiles de alta cualificación técnica, de la mano de universidades y de empresas españolas y extranjeras; la mejora paulatina de las condiciones laborales y perspectivas de carrera del personal cualificado, junto con una mejora de la capacidad de gestión de los recursos humanos por parte de la Administración pública.

¹⁴ MENDEZ, Constantino (dir.) (2013). La industria de defensa en España y sus capacidades tecnológicas. OPEX 74/2013. Disponible en <https://fundacionalternativas.org/wp-content/uploads/2022/07/e49c376f11be3d86697b279f8ecf05b1.pdf> (consulta: 24/11/2023).

De igual modo, se antoja fundamental para España intentar participar de manera aún más activa en las iniciativas europeas de innovación en el sector de la defensa, asegurándose de que sus intereses y prioridades a nivel de investigación (eg. CIED) están proporcionalmente representados en las actividades y proyecto impulsados por la UE (eg. el programa EDF 2023 cuenta con 7 convocatorias y un presupuesto de 1.200 millones de euros, en torno a 34 temas tanto para la investigación y como para el desarrollo de capacidades), facilitando, in fine, la obtención de un retorno adecuado en inversión para la industria española¹⁵. Sobre este último punto, Arteaga y Simón (2017) concluyen igualmente en la necesidad de incrementar la presencia y la influencia de España y de su industria en Europa, a través del nombramiento de representantes españoles en puestos de decisión relevantes y relacionados con dicho sector¹⁶.

Principales sistemas de armamento de la industria nacional

En España se han diseñado, desarrollado y producido una serie de sistemas de armas en diferentes categorías, tanto en el ámbito terrestre, aéreo, naval, como en tecnologías relacionadas. Algunos de estos sistemas incluyen:

- Sistemas terrestres:
 - España ha sido capaz de desarrollar y producir un conjunto de sistemas de armas terrestres a nivel nacional para sus fuerzas armadas. Dentro de la industria de sistemas de armas terrestres podemos destacar empresas como Santa Bárbara Sistemas, que ha desarrollado numerosos vehículos blindados como el vehículo de combate Pizarro, el vehículo de transporte de tropas BMR (Blindado Medio sobre Ruedas), el carro de combate Leopard 2E que consiste en una versión mejorada del Leopard 2A6, así como el sistema de artillería obús remolcado 155/52 APU SBT.
 - Gracias a la colaboración de la industria de defensa española con otros países a nivel internacional, se ha podido avanzar en gran medida, en

¹⁵ ARTEAGA, Félix y SIMON, Luis (eds.) (2017). El Fondo Europeo de Defensa y el futuro de la industria española. Real Instituto Elcano, Elcano Policy Paper. Disponible en <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2021/10/policy-paper-2018-fondo-europeo-defensa-futuro-industria-espanola.pdf> (consulta: 22/11/2023).

¹⁶ *Idem.*

modernizar y mejorar los sistemas de armas terrestres, garantizando así la operatividad y eficacia del Ejército Español.

- Sistemas aéreos¹⁷:
 - España ha sido un contribuyente fundamental en la fabricación de aviones y helicópteros tanto civiles como militares. Empresas como Airbus, que además cuentan con importantes instalaciones en España, han participado en el desarrollo, diseño, fabricación y ensamblaje de aeronaves comerciales y de tipo militar tales como el avión de transporte militar A400M y el avión de combate Eurofighter Typhoon, actuando como uno de los países socios dentro del consorcio.
 - Existen otras compañías aeroespaciales a nivel nacional cuya función principal es la fabricación de componentes, sistemas y tecnologías avanzadas para la industria aeroespacial. Dentro de estas empresas podemos destacar a Indra o Grupo Oesía que están especializadas en sistemas de defensa y seguridad, así como otras compañías de menor tamaño que desarrollan tecnologías especializadas en aviones y satélites.
- Sistemas navales¹⁸:
 - Actualmente España cuenta con una industria naval reconocida internacionalmente, debido principalmente a su experiencia en distintos campos como la construcción naval, la tecnología naval avanzada y la ingeniería naval. Como consecuencia de nuestra ubicación estratégica, España cuenta con una fuerte y larga tradición en la construcción naval tanto de buques militares como comerciales.
 - Contamos con una importante red de astilleros a lo largo de toda la península, siendo el principal y más importante Navantia, que cuenta con instalaciones en Ferrol, Cartagena y Cádiz principalmente. Navantia ha sido capaz de diseñar, desarrollar y construir buques de guerra de última generación para la Armada tales como las fragatas F-100 y F-110, buques de asalto anfibio como “Galicia” o “Castilla”, el buque portaaeronaves “Juan

¹⁷ Catálogo Industria española de Defensa 2023-2024. Disponible en [Catálogo industria española de Defensa 2023-2024](#)

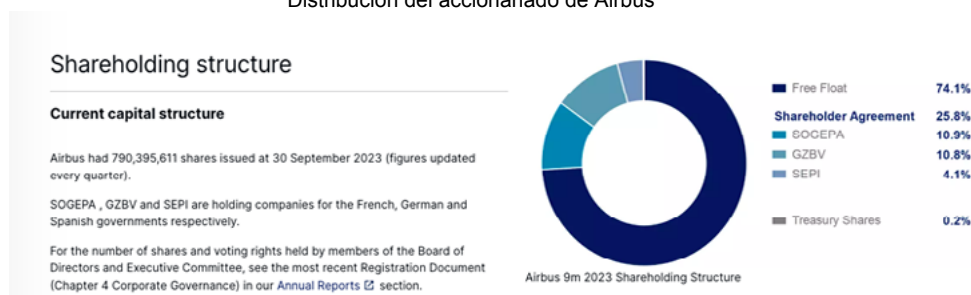
¹⁸ Navantia. Disponible en [Fragatas - Líneas de Negocio - Navantia](#)

- Carlos I”, buques de acción marítima de la clase “Meteoro”, buques de apoyo logístico y aprovisionamiento, además del submarino clase S-80, que fue entregado recientemente a la Armada en el arsenal de Cartagena.
- Empresas como Navantia están incrementando sus inversiones con el objetivo de avanzar en nuevos sistemas y tecnologías navales tales como los sistemas de propulsión, sistemas de misiles antiaéreos RAM (Rolling Airframe Missile), sistemas de sonar y equipos de guerra electrónica, CMS (Combat Management System) ...etc.
 - Sistemas de armas y tecnología:
 - España cuenta con una gran variedad de sistemas de armas y tecnologías relacionadas que han sido desarrolladas a nivel nacional tanto en el ámbito militar como dentro de la industria de defensa. Dentro de estos sistemas y tecnologías podemos incluir los sistemas de defensa y tecnología naval previamente comentados, sistemas de misiles y defensa aérea tales como el misil de corto alcance IRIS-T y el sistema de defensa aérea NASAMS, vehículos no tripulados (UAV) como el Uro VAMTAC STING, así como la tecnología de comunicaciones y ciberseguridad que permite proteger todos los sistemas militares nacionales de cualquier ciberataque.

Principales sistemas de armamento adquiridos a terceros países

Queda, por tanto, demostrada la robustez de la industria nacional de defensa, a la luz de los distintos sistemas de armamento diseñados y fabricados principalmente por empresas con sede en España, con personal nacional altamente cualificado, responsable del desarrollo de hitos tecnológicos tales como el sistema de propulsión AIP desarrollado por Navantia y Abengoa.

Figura 3
Distribución del accionariado de Airbus



Fuente: Airbus, 2023

Sin embargo, el mismo ejercicio aplicado al sistema o material de armamento adquiridos o fabricados por empresas extranjeras presenta dos obstáculos de peso. Por una parte, la propia naturaleza internacional de buena parte de las empresas especializadas en el sector de la defensa dificulta la distinción entre empresas genuinamente nacionales y empresas o multinacionales extranjeras. Tal vez uno de los casos más claros sea el de Airbus SE (matriz de la filial española AD&S, y AIRBUS Helicopters), con participación mayoritaria de Francia, a través de SOGEPA (10,9 % de las acciones), seguida por Alemania a través de GZBV (10,8 %), de España, a través de la SEPI (4,1 %), sin mencionar el 74,1 % de las acciones en manos de diversos fondos de inversiones internacionales (ver Figura 3). Si bien la propia filial AIRBUS D&S está considerada como una empresa aeronáutica española con sede en Getafe, depende accionarialmente de la ya mencionada matriz AIRBUS SE, con sede social en los Países-Bajos.

En tal caso, ¿puede considerarse como empresa nacional su filial en España, y, por lo tanto, considerar también como nacional todo sistema diseñado y/o producido, en España, tal y como el avión de transporte militar A-400 M mencionado previamente? Siendo conscientes de las dificultades derivadas descritas, los autores defienden precisamente la distinción entre la empresa matriz y filial, aun cuando otros criterios podrían aplicarse también. (eg. aplicación del criterio de la nacionalidad en función de la localización geográfica de la sede social de la empresa matriz; distinción en función de peso de los Estados en el accionariado; distinción en función de los derechos adquiridos relativos a la propiedad intelectual del sistema o del armamento diseñados por una filial). Adicionalmente, sirva como criterio el listado de empresas recogidas en el Catálogo de la Industria Española de Defensa, elaborado anualmente desde 2017 por la Dirección

General de Armamento y Material del Ministerio de Defensa y que recoge justamente la lista de empresas nacionales del sector.

Por otra parte, la información relativa a los sistemas y al armamento importado por España, esto es, adquirido a terceros países, es de muy difícil acceso y no está recogida de manera detallada por ninguno de los informes de la industria de la defensa ya publicados. No obstante, este último documento, en su última edición de 2021 (ver Figura 4), ofrece datos interesantes y útiles para este trabajo:



Fuente: Informe de Industria de Defensa en España, 2021

- Entre los países que actúan como suministradores de material de defensa para la industria nacional, Alemania y Francia lideran el ranking con el 40,5% y el 33,2% de las importaciones de defensa respectivamente.
- Por otra parte, los subsectores que concentran el mayor porcentaje de importaciones de defensa realizadas por España son los siguientes: el aeronáutico (79,1% de las importaciones de defensa), el terrestre (7,7%), y el naval (3,2%).

Capacidad de la Industria para satisfacer las necesidades de Defensa

Contexto y organización de la Industria de Defensa: Presente

La situación geopolítica actual y las recientes crisis vividas han hecho que el presupuesto en defensa en 2023 se haya incrementado en un 26%. Este aumento en el presupuesto tiene el doble objetivo de modernizar y mejorar las capacidades de las Fuerzas Armadas y posibilitar el fortalecimiento de la Base Industrial y Tecnológica de la Defensa (en adelante, BTI)¹⁹.

La inversión en Defensa en parte se convierte en inversión en la industria nacional, salvo cuando se adquieren sistemas extranjeros o los sistemas adquiridos a la industria nacional contienen componentes que provienen de otros países. Además, esta inversión tiene la misión de lograr la ventaja tecnológica de los sistemas de armas de las Fuerzas Armadas y conseguir un adecuado grado de soberanía industrial en el diseño, producción, modernización y sostenimiento de estos sistemas.

Las tendencias tecnológicas actuales exigen a la industria el desarrollo continuo de actividades de I+D+i para poder ser competitivos y poder satisfacer las demandas de las Fuerzas Armadas. La complejidad de las misiones militares y los entornos demandantes en los que se opera obliga a desarrollar sistemas tecnológicamente muy avanzados dotados de altas prestaciones.

Según define el Ministerio de Defensa²⁰, el primer obstáculo con el que se encuentra la BTI nacional para desarrollar estas tecnologías es la financiación, en particular si se trata de desarrollos con etapas de madurez tecnológica intermedia, ya que en este estado el retorno comercial es muy lejano (TRL 4 – TRL 6).

¹⁹ Ministerio De Defensa. "Estrategia Industrial de Defensa." Madrid: Publicaciones de Defensa, 2023.

²⁰ Ministerio De Defensa. "Estrategia de Tecnología e Innovación para la Defensa." Madrid: Publicaciones de Defensa, 2020.

Figura 5
Niveles de madurez tecnológica



Fuente: *Interempresas*, 2017

Otra de las barreras es el acceso a la información. El ciclo de planeamiento de la Defensa es un proceso cíclico que da como resultado dos documentos, el OFLP y el OCM, que tienen unos criterios de clasificación de seguridad que hace que no sean documentos públicos, por lo que la BTI no tiene detalles de cuáles serán las necesidades militares en los entornos del corto, medio y largo plazo.

Los requisitos operativos, funcionales, técnicos, logísticos y físicos que deben cumplir estos sistemas tampoco son fácilmente accesibles y requieren una interacción continua entre industria y Fuerzas Armadas para poder entenderlos.

También, ciertos desarrollos tecnológicos requieren unos medios de prueba que están solo disponibles en las unidades operativas. Como ejemplo de estos medios se tienen los lanzadores para el desarrollo de unidades guiadas de munición, o la propia munición.

Por último, el acceso a entornos operativos de validación y la prueba en ejercicios reales de esta tecnología puede ser otra dificultad a la que se enfrente la industria.

Por todo esto, para lograr que la industria nacional pueda orientarse de forma efectiva y satisfacer las necesidades de Defensa será necesario disponer de financiación sostenida apropiadamente en el tiempo, así como una mayor colaboración y transparencia entre las Fuerzas Armadas y la BTI nacional.

Organización de la I+D+i en Defensa

El Ministerio de Defensa delega en la Secretaría de Estado de Defensa las atribuciones relativas al fomento de la investigación y el desarrollo de tecnologías que afecten a la defensa nacional.

A su vez, la Secretaría cuenta con la Dirección General de Armamento y Material (DGAM) y, como órgano adscrito a dicha Secretaría, el Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial (INTA) que se encarga de realizar pruebas y validaciones de los nichos específicos de interés para defensa.

La DGAM está integrada por cinco Subdirecciones Generales de las cuales, la Subdirección General de Planificación, Tecnología e Innovación (SDG PLATIN), asume las funciones de la DGAM relativas a “planificar y programar las políticas de armamento y material y de I+D+i del Departamento, así como dirigir y controlar su ejecución”, y de “proponer y dirigir los planes y programas de I+D de sistemas de armas y equipos de interés para la defensa nacional, en coordinación con los organismos nacionales e internacionales competentes en este ámbito”²¹.

La Estrategia de Tecnología e Innovación para la Defensa (ETID) publicada en 2020 es una iniciativa de la DGAM y tiene un marco temporal 2021-2027 que coincide con la Estrategia Española de Ciencia, Tecnología e Innovación para poder así beneficiarse de aquellas investigaciones y desarrollos que puedan darse en el ámbito civil y ser trasladadas al ámbito militar sin sufrir duplicidades.

Dado que existen numerosas líneas de I+D+i de interés para defensa y existen limitaciones de financiación de todas ellas por el ministerio de Defensa, la ETID prioriza un subconjunto de esas líneas de I+D+i considerándolas objetivos tecnológicos para el período de vigencia de esta estrategia²².

Se dividen en los siguientes niveles de organización:

- Desarrollo de tecnologías avanzadas para su incorporación en las futuras grandes plataformas y sistemas de armas

²¹ Dirección General De Armamento Y Material. "Organización del I+D de Defensa." Obtenido de Tecnología e Innovación, 2012.

²² Ministerio De Defensa. "Estrategia de Tecnología e Innovación para la Defensa." Madrid: Publicaciones de Defensa, 2020.

- Desarrollo de tecnologías para los principales desafíos y retos tecnológicos de defensa
- Seguimiento de tecnologías emergentes con aplicación futura a defensa

Además, la ETID distingue 11 áreas donde se enmarcan esos objetivos:

1. Armas y municiones
2. Sensores y sistemas electrónicos
3. Tecnologías comunes a bases e instalaciones, plataformas y combatiente
4. Bases e instalaciones
5. Plataformas terrestres
6. Plataformas navales
7. Plataformas aéreas
8. Sistemas espaciales
9. Combatiente
10. NRBQe
11. Tecnologías de la Información, Comunicaciones y Simulación

En los siguientes capítulos detallaremos como ejemplo programas de I+D+i en actual desarrollo por la industria nacional.

I+D+i de la Industria Española de Defensa: Futuro

Ejército de Tierra: Brigada35

A causa de los distintos retos que se presentan en el ámbito de la seguridad, el E.T. español diseñó el plan "Fuerza 35" para conseguir nuevas capacidades que puedan lograr el éxito en el futuro, virando los objetivos de este Ejército para enfrentarse a los retos que presenta un nuevo entorno operativo del que debemos proteger España, sus libertades y el Estado del Bienestar²³. Este proyecto pretende responder al proceso de planeamiento militar liderado por el JEMAD, con el objetivo de mantener unas Fuerzas Armadas eficaces y proporcionadas al nivel de ambición establecido: todos los esfuerzos de nuestro Ejército están enfocados en el diseño, la experimentación y el equipamiento

²³ MAÍZ, J, "Fuerza 35, el futuro tecnológico del Ejército de Tierra," Revista Defensa nº493, 31 de mayo de 2019.

de esta fuerza²⁴. El material requerido, las prioridades de los distintos ciclos, el entorno de amenazas y la fuerza necesaria para el EO2035 pueden verse afectados por elementos desconocidos del plan que finalmente afecten a su resultado en la fase final de implantación²⁵.

Este proyecto surge debido a los cambios sufridos de cara a Defensa y Seguridad, incluso a las nuevas tecnologías disruptivas – pasando por la búsqueda de coherencia en los objetivos estratégicos, el deseo de interoperabilidad y el rápido ritmo con el que se suceden las novedades en el sector²⁶. En palabras del anterior Jefe del Estado Mayor del Ejército de Tierra “La constante evolución de los riesgos y amenazas de nuestro entorno exigen una constante adaptación, que debe materializarse en la Fuerza 35²⁷”. El diseño de esta fuerza se apoya en ocho pilares, de los que, debido a la finalidad de este proyecto, cabe destacar la “tecnología avanzada” de la que se está dotando, acercando así a la Brigada al objetivo de funcionar como un “sistema de combate integral²⁸”. En España, el resultado final del planeamiento se ve afectado por problemas específicos, como el escaso interés en el debate público, con problemas transversales que ocurren en todos los países, como el peso excesivo de algunos programas o la inestabilidad presupuestaria. El OFLP debe inspirar la I+D+i militar – sin olvidar que independientemente de los objetivos de la DPD y codificados en la DPM el plan debe adaptarse a los pilares establecidos en el EO2035²⁹.

El proceso de implementación de la Fuerza 35 consta de 3 fases – conceptual, de experimentación y de implantación – con las que en 2024 se prevé alcanzar una “Fuerza Posible”, estando esta en proceso de experimentación. La idea para 2035 es que la Brigada no solo sea real, sino que sea una “Fuerza de Ventaja” que pueda cumplir con los objetivos expuestos³⁰. La forma en la que está estructurada, organizada y adiestrada (pues se encuentra en fase experimental) es la Brigada, lista para entrar en combate

²⁴ Ministerio De Defensa, "Resumen ejecutivo 'FUERZA 35'," 2021, Obtenido de BRIEX2035: Estructura del Ejército de Tierra, https://ejercito.defensa.gob.es/estructura/briex_2035/resumen_ejecutivo_fuerza_35.html

²⁵ COLOM PIELLA G., "El planeamiento de la defensa en España. Navegando hacia el horizonte 2035 con una pesada mochila," IEEE, Documento de opinión, 121/2021, 15 p.

²⁶ Ejército De Tierra, "Fuerza 35," Madrid: Ministerio de Defensa, 2019.

²⁷ VARELA SALAS, F. J., "Fuerza 35," Madrid: Ejército de Tierra, 2019.

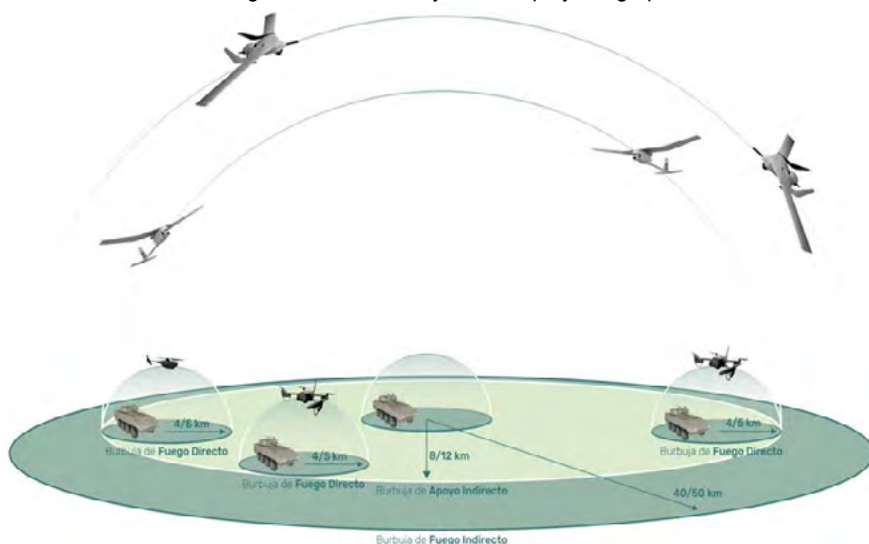
²⁸ Ejército De Tierra, "Fuerza 35," Madrid: Ministerio de Defensa, 2019.

²⁹ COLOM PIELLA, G. "El planeamiento de la Defensa en España. Navegando hacia el horizonte 2035 con una pesada mochila." IEEE, Documento de opinión, 121/2021, 15p.

³⁰ Ejército De Tierra, "Fuerza 35." Madrid: Ministerio de Defensa, 2019

próximo si así se requiriese: en este caso, la Brigada “Rey Alfonso XIII” II de la Legión, en Almería, ha sido designada BRIEX 35³¹.

Figura 6
 Estructura de fuegos EO2035; Burbujas de Grupo y Subgrupo de Combate



Fuente: *Fuerza35*, 2019

Estas “Brigadas 35” consisten en distintas estructuras orgánicas, con variados sistemas de combate, basados principalmente en la tecnología, cuyo mayor exponente es la adquisición del VCR 8x8 Dragón. Esta plataforma de combate, fabricada en distintas modalidades según el objetivo, supondrá 998 blindados, en principio, y construidos al 100% por empresas que trabajan tecnología nacional³².

Este VCR supone un pilar esencial de la Fuerza 35 moderno y sostenible, fabricado bajo un contrato bilateral entre el Ministerio de Defensa y Tess Defence – una alianza estratégica entre Indra Sistemas, Sapa Operaciones, Santa Bárbara Sistemas y Escribano M&E³³ – del que saldrán hasta cinco versiones del blindado, que se entregarán a la Brigada Experimental 2035 para su entrenamiento.

³¹ VARELA SALAS, F. J., "Fuerza 35." Madrid: Ejército de Tierra, 2019.

³² Revista Española De Defensa, "Los primeros 'Dragón'," Industria y Tecnología: Revista Española de Defensa, 2023, 47.

³³ Tess Defence, "Inicio: Alianza estratégica," 21 de noviembre de 2023, Obtenido de Tess Defence: <https://tess-defence.es/>.

Figura 7
Prototipo VCR 8x8



Fuente: Fuerza35, 2019

En palabras del Ministerio de Defensa el programa mencionado "dará una gran protección al Ejército de Tierra y resalta la importancia de la industria española de defensa", además de tener un impacto en la creación de empleo³⁴. El consorcio Tess Defence está desarrollando un programa "crítico" con la intención de que los primeros vehículos (Figura 4) del Ejército de Tierra estén en perfecto estado de funcionamiento para 2024.

Volviendo a los pilares en los que se basa, la Brigada Experimental consta de una nueva tecnología que llevará a las fuerzas del E. T. a una operabilidad sin precedentes, aportando la ventaja deseada, tanto a nivel táctico como operacional; por ejemplo, en el caso del ya mencionado 8x8 "Dragón" o de los materiales y municiones, con mayor precisión y velocidad³⁵.

En relación a los fuegos, se ha pensado un sistema de fuegos indirectos, con uso de capacidades más avanzadas, con la creación de un "Grupo de Artillería Orgánico", que consta de ataques descentralizados de cara a la identificación y localización de objetivos, mejorando así la respuesta en el espectro del enfrentamiento³⁶. Las Fuerzas Armadas buscan aumentar la eficiencia mediante el uso de munición de alcance extendido,

³⁴ Gabinete De Defensa, "Robles supervisa los avances del programa VCR 8x8 y reitera su confianza en la industria española de defensa," 09 de 10 de 2023, Obtenido de Notas de Prensa: Ministerio de Defensa, <https://www.defensa.gob.es/gabinete/notasPrensa/2023/10/DGC-231009-visita-a-santa-barbara.html>

³⁵ Ejército De Tierra, "Fuerza 35." Madrid: Ministerio de Defensa, 2019

³⁶ Ministerio De Defensa, "Resumen ejecutivo 'FUERZA 35'," 2021, Obtenido de BRIEX2035: Estructura del Ejército de Tierra, https://ejercito.defensa.gob.es/estructura/briex_2035/resumen_ejecutivo_fuerza_35.html

aunque esto hace que la munición sea más dispersa y sea menos efectiva en situaciones con tropas cercanas u objetivos de menor tamaño; esto permitirá a la Fuerza 2035 obtener una ventaja y apoyar la evolución de las capacidades militares establecidas en el Objetivo de Fuerza Conjunta (OFC)³⁷.

La precisión contra objetivos terrestres o aéreos se verá acrecentada por los proyectiles de hipervelocidad multipropósito, cuya localización se enriquecerá gracias los radares, RPAS multifunción y redes móviles de localización acústica; junto con el uso de IA, big data y “fuegos en red”, que fusionaran los datos obtenidos de forma externa³⁸.

Se espera que el año que viene esté proyecto se encuentre en el punto deseado de implantación, listo para poner, gradualmente, a prueba sus diferentes capacidades (Estado Intermedio I), y que en un futuro no muy lejano estas brigadas puedan contribuir significativamente en la protección de España, con la colaboración de la Industria Nacional de Defensa.

Armada Española: Submarinos S-80

Una de las áreas de interés recogidas en la ETID son las plataformas navales y, concretamente, dentro de esa estrategia aparece el interés de diseñar a nivel nacional plataformas navales submarinas:

Figura 8
Áreas de interés de la ETID

<p>6.1.2. Diseño de plataformas navales submarinas</p>	<p>Investigación y desarrollo orientado al apoyo en el diseño de la futura generación de plataformas submarinas tripuladas, de forma que dispongan de prestaciones operativas y de navegación mejoradas que permitan dar respuesta a las futuras amenazas. Se contemplan aspectos relacionados con sus propiedades hidrodinámicas, estructurales, funcionalidad, sigilo, capacidad de maniobra, autonomía, resistencia ante impactos y vías de agua, incendios, etc.</p>
---	--

Fuente: *Ministerio de Defensa, 2020*

³⁷ La Moncloa, "Modernización e Innovación de las Fuerzas Armadas," 19 de noviembre de 2019, Obtenido de Gobierno de España.

³⁸ Ejército De Tierra, "Fuerza 35." Madrid: Ministerio de Defensa, 2019

El ambicioso programa S-80 se inició en 2004 por parte de Navantia y así, España se embarcó en la compleja tarea de diseñar y construir por primera vez un buque de este tipo.

En las décadas anteriores Navantia participó en proyectos de construcción de submarinos a través de un acuerdo con la empresa francesa DCN. De esta asociación salieron los cuatro submarinos de la serie S-70 (Galerna, Siroco, Mistral y Tramontana).

Con el programa S-80, España decidió trabajar en solitario ante las dificultades surgidas en la colaboración entre Francia y España para crear una nueva plataforma y así adquirir una ventaja estratégica con respecto a otros países. En la actualidad solamente 10 países en todo el mundo tienen esta capacidad (EE. UU., Francia, Reino Unido, Alemania, Suecia, Rusia, Japón, China y Corea del Sur).

Este programa ha supuesto una gran contribución a la I+D+i y esto se canaliza mediante acuerdos de colaboración con diversos organismos autonómicos y locales, como centros educativos y tecnológicos.

Figura 9
Infografía de un S-80



Fuente: Navantia y Armada Española, 2023

Uno de los principales sistemas que suponen una ventaja tecnológica es el sistema de propulsión AIP. La novedosa tecnología de este sistema se basa en pilas de combustible y emplea hidrógeno para su funcionamiento que se produce a bordo a partir de bioetanol en lugar de hidrógeno puro almacenado. Esta evolución permite al submarino navegar hasta 15 días en inmersión.

Los submarinos convencionales – no nucleares – se ven obligados a navegar en cotas próximas a la superficie para recargar sus baterías empleando motores diésel. En este momento de toma de aire son fácilmente detectables por el enemigo. Los submarinos dotados con el sistema AIP pueden evitar este riesgo al ser capaces de recargar sus baterías en inmersión a cotas profundas³⁹.

Este sistema se ha denominado comercialmente como BEST (Bio-Ethanol Stealth Technology) y ha sido desarrollado entre Navantia y Abengoa en un complejo proyecto de I+D+i.

Sin embargo, no todo este sistema es desarrollado a nivel nacional actualmente sino que la pila de combustible es suministrada por Collins Aerospace, empresa americana.

El Ministerio de Defensa lanzó en 2020 el Programa Medusa para el desarrollo de una célula de combustible de 300 kW de desarrollo nacional que pueda estar lista en seis años. Este elemento sustituiría a la actual pila de combustible y haría que este sistema tan novedoso pudiera proporcionarnos autonomía estratégica además de evitar los grandes costes que la compra de este elemento supone⁴⁰.

Por su parte, el sistema AIP ha sido probado el pasado septiembre satisfactoriamente en un entorno de operación simulado, es decir, se ha probado en tierra, pero simulando con gran fidelidad las condiciones exigentes que el sistema tendrá que soportar durante una misión real.

Si el sistema completa su desarrollo con éxito, podrá ser embarcado a bordo del S-83 que será el primero que presente esta nueva capacidad de serie. Los dos primeros submarinos que se entregan a la Armada, el Isaac Peral (S-81) ya entregado y el Narciso Monturiol (S-82) cuentan con un diseño preparado para poder integrar esta tecnología a bordo durante su primera gran carena⁴¹.

³⁹ Navantia. "El AIP de Navantia supera con éxito las pruebas de aceptación en fábrica." Obtenido de Notas de prensa, 15 de septiembre de 2023.

⁴⁰ CARRASCO, B. "Defensa lanza el desarrollo de una pila de combustible para el AIP del S-80." Infodefensa, 2020.

⁴¹ Navantia. "El AIP de Navantia supera con éxito las pruebas de aceptación en fábrica." Obtenido de Notas de prensa, 15 de septiembre de 2023.

Ejército del Aire y del Espacio

A medida que el ámbito espacial se convierte en un componente crítico de la seguridad nacional, la industria de defensa española se enfrenta a desafíos y oportunidades únicas. La evolución de la guerra contemporánea, ejemplificada por los acontecimientos en Ucrania, ha puesto de manifiesto la extraordinaria utilidad de los satélites en conflictos armados. La capacidad de estos dispositivos para proporcionar inteligencia, vigilancia y reconocimiento ha demostrado ser crucial, resaltando la necesidad imperativa de que España consolide su presencia y experiencia en el espacio exterior como parte integral de su estrategia de defensa nacional. Es por ello por lo que España se encuentra en el proceso de incrementar la implementación de proyectos avanzados de I+D+i para fortalecer su posición estratégica.⁴²

La industria de defensa española ha demostrado un compromiso continuo con la investigación y la innovación. Programas de I+D+i, respaldados por el gobierno y ejecutados en colaboración con instituciones nacionales e internacionales y empresas del sector, han sentado las bases para desarrollos significativos en áreas clave, como la observación terrestre, la comunicación segura y la vigilancia espacial. La adopción de tecnologías avanzadas, la formación de alianzas decisivas y la participación activa en proyectos internacionales han fortalecido la posición de la industria en términos de interoperabilidad y respuesta rápida ante amenazas emergentes.⁴³

La presencia de España en el espacio es evidente en diversas iniciativas y programas que abarcan desde inversiones en programas de la Agencia Espacial Europea (ESA) y de la UE, como colaboraciones bilaterales y multilaterales, hasta programas nacionales y específicos de I+D+i, junto con proyectos liderados por actores clave en la industria, como Hispasat, Hisdesat e INTA.

En relación con la ESA, España contribuye tanto a iniciativas obligatorias como a opcionales, desempeñando un papel significativo en el desarrollo tecnológico y las misiones espaciales. Estos proyectos constituyen el principal pilar en el que se sustenta

⁴² TEDAE, "Agenda sectorial de la Industria Espacial Española." Obtenido de Ministerio de Industria, 2019, <https://industria.gob.es/es-es/Servicios/AgendasSectoriales/Agenda%20sectorial%20de%20la%20industria%20espacial/agenda-sectorial-industria-espacial-versi%C3%B3n-final.PDF>.

⁴³ Ministerio De Defensa, "Estrategia Industrial de Defensa," Madrid, 2023, Publicaciones de Defensa, https://www.unex.es/organizacion/servicios-universitarios/servicios/siaa/archivos/ficheros/estrategia_industrial_de_defensa_2023.pdf.

el sector espacial español. Además, España participa activamente en programas espaciales de la UE, como Galileo, Copernicus, SST y en otros proyectos financiados por el programa marco Horizonte 2020. La colaboración en estos proyectos refleja el compromiso del país con iniciativas europeas que abordan la navegación por satélite, la monitorización del medio ambiente y la conciencia situacional en el espacio. Asimismo, España participa en iniciativas bilaterales y multilaterales de cooperación espacial, habiendo realizado colaboraciones en el pasado con agencias como NASA, CNES e incluso Roscosmos.

A nivel nacional España lleva a cabo varios programas espaciales de defensa, destacando el Programa Nacional de Observación de la Tierra por satélite (PNOTS), el proyecto español de Space Surveillance and Tracking (S3T), y la nueva iniciativa de Spainsat NG. El PNOTS iniciado en 2007, se centra en el desarrollo de sistemas de observación de la Tierra con el objetivo de obtener autonomía estratégica en la obtención de imágenes terrestres y facilitar oportunidades comerciales en el extranjero.⁴⁴ A día de hoy el proyecto ha liderado la creación de dos activos espaciales, el satélite óptico Ingenio y el radárico PAZ, de ámbito civil y militar, respectivamente.⁴⁵ A pesar de ello, las iniciativas han tenido desenlaces diferentes, mientras que el satélite PAZ alcanzó la órbita con éxito en 2018, el satélite Ingenio se consideró perdido tras un lanzamiento fallido en 2020.⁴⁶

Seguidamente, la iniciativa europea del Space Surveillance and Tracking (S3T), ahora adquirido por España, proporciona capacidades esenciales de vigilancia y seguimiento espacial a través de un Centro de Vigilancia Espacial y sensores radar y ópticos.⁴⁷ En el ámbito de las comunicaciones por satélite, se destaca el inicio del proyecto Spainsat NG. Este proyecto se espera que actúe como un impulsor significativo de la industria espacial

⁴⁴ Ministerio de Defensa, "Plan Nacional de Observación Del Territorio (PNOT)," n.d., <https://www.ign.es/web/plan-nacional-de-observacion-del-territorio>.

⁴⁵ TEDAE, "Satélite Seosat Ingenio," 2020, <https://tedae.org/es/noticias/satelite-seosat-ingenio>.

⁴⁶ FLAMARIQUE, Leyre, "El satélite español Ingenio se pierde en el espacio por una posible mala instalación de los cables," La Vanguardia, 2020, <https://www.lavanguardia.com/ciencia/20201117/49526904978/satelite-espanol-ingenio-pierde-espacio-posible-mala-instalacion-cables-error-humano.html>.

⁴⁷ Ejército Del Aire Y Del Espacio, "Transferencia del control operativo del radar S3TSR," 2020, <https://ejercitodelaire.defensa.gob.es/EA/ejercitodelaire/es/noticias/noticia/Transferencia-del-control-operativo-del-radar-S3TSR/>.

española en el mercado de telecomunicaciones satelitales, fortaleciendo la posición del país en este ámbito estratégico.⁴⁸

Estos programas de I+D+i específicos para el espacio y los proyectos liderados por entidades clave como Hispasat, Hisdesat e INTA, son elementos destacables en la contribución de España al desarrollo y la innovación en el ámbito espacial. Esta diversificación de participación en distintas iniciativas demuestra el compromiso integral de España con la exploración y la utilización del espacio con fines científicos, tecnológicos y de defensa.

Sin embargo, la preponderancia de los programas en el ámbito de la defensa espacial española tiene su origen en el extranjero, principalmente derivado de la posición incipiente de España en su desarrollo espacial. La reciente instauración de su agencia espacial resalta el compromiso del país con la exploración del espacio, al mismo tiempo que indica su reciente incursión en este ámbito tan fundamental. Este hecho pone de manifiesto la dependencia de España de la colaboración con entidades espaciales, instituciones internacionales y acuerdos externos con otras naciones.

De esta forma, los proyectos con un impacto significativo para las fuerzas armadas españolas suelen ser de carácter multilateral, participando en iniciativas europeas e internacionales, incluyendo colaboraciones con la OTAN. Esta estrategia permite a España aprovechar la experiencia y los recursos de actores consolidados en la industria espacial, mientras adquiere impulso y capacidad en este ámbito estratégico. A medida que España desarrolle sus capacidades en defensa espacial, incrementará su iniciativa nacional y adquirirá un papel más destacado en la toma de decisiones de carácter espacial. La industria de defensa española se encuentra en una encrucijada crucial en el espacio exterior. Los programas de I+D+i y la capacidad de respuesta a las necesidades de defensa son elementos clave para garantizar la seguridad nacional y la posición estratégica de España en el ámbito espacial.

⁴⁸ HISDESAT, "Los Spainsat NG toman forma," 2023, <https://www.defensa.gob.es/Galerias/gabinete/red/2023/07/p-46-49-red-407-spainsat.pdf>.

Conclusiones

Tras analizar exhaustivamente la situación actual de seguridad y defensa en España, se han establecido aspectos fundamentales que requieren atención para asegurar la independencia y subsistencia del país en el contexto global. La relación intrínseca entre la seguridad nacional y la capacidad de mantener y actualizar sistemas de armas evidencia la importancia de una gestión eficiente de recursos nacionales y de la innovación de defensa en suelo español.

En el complejo escenario de la defensa en España, marcado por desafíos como la retención de personal cualificado y la dependencia de tecnología extranjera, se manifiesta la urgente necesidad de abordar estas problemáticas mediante un enfoque estratégico y a largo plazo. En este contexto, resulta esencial promover la financiación de programas I+D+i, aprovechando partenariados privados-públicos existentes y fomentando nuevas colaboraciones para consolidar la alta cualificación del personal activo en la industria de defensa. Para lograr este propósito, España debe incrementar su inversión y, de manera simultánea, activamente fomentar la cultura de defensa a nivel nacional. Además, resulta pertinente mejorar las perspectivas profesionales del personal nacional cualificado mediante la implementación de salarios más competitivos y opciones de movilidad laboral. Dichas medidas están destinadas también a atraer personal extranjero altamente cualificado y a promover el desarrollo de centros tecnológicos de investigación punteros en el sector de la defensa a nivel internacional, promoviendo la colaboración y financiación público-privada. Estas acciones, en conjunto, no solo abordarían las problemáticas actuales, sino que también trazarían una clara senda hacia el fortalecimiento de la posición de la industria de defensa española en el ámbito nacional e internacional.

En este contexto, potenciar la colaboración entre centros e institutos universitarios y la industria de defensa, mediante la creación de cátedras, seminarios y publicaciones conjuntas, se presenta como una estrategia clave. Este enfoque contribuiría al desarrollo de la cultura de defensa, promoviendo una mayor comprensión y conocimiento del sector por parte de la sociedad, lo que, por definición, generaría una mayor adhesión y confianza hacia la industria de la defensa, las FFAA y todos los actores del sector.

Además, promover la representación y defensa de los intereses y necesidades identificadas por la administración española y la industria de la defensa en foros europeos e internacionales, de manera activa y coordinada, añadiría una dimensión estratégica al esfuerzo nacional, con una interlocución y capacidad de influencia más robustas sobre las instituciones europeas.

La adaptación proactiva de las FFAA españolas a los desafíos operativos se evidencia a través de PEAs innovadores y tecnologías avanzadas, ejemplificadas en iniciativas como el plan "Fuerza 35" del Ejército de Tierra, el programa de submarinos S-80 de la Armada y varios proyectos espaciales nacionales. Sin embargo, las limitaciones, como la dependencia de tecnologías extranjeras críticas, la falta de cooperación efectiva en la UE y desafíos financieros en proyectos de I+D+i, presentan obstáculos a superar. Para abordar estas limitaciones de manera efectiva, es imperativo fortalecer la colaboración entre las FFAA y la industria, así como, la participación española en iniciativas europeas de innovación. La reducción gradual de la brecha tecnológico-industrial de España, y de los Estados Miembros de la UE en general, es esencial. Avanzar hacia una cooperación más estrecha y una distribución equitativa de programas permitirá aprovechar sinergias, identificar, desarrollar y co-financiar tecnologías críticas de manera conjunta. Estos objetivos pueden alcanzarse principalmente a través del Plan Europeo de Defensa y de instrumentos como CARD y PESCO.

En resumen, el desarrollo y mantenimiento efectivos de los sistemas de armas en España demandan una estrategia integral que no solo aborde los desafíos específicos de la industria de defensa, sino que también capitalice las oportunidades para fortalecer su posición en el escenario internacional. La representación efectiva de intereses, promoción de la cultura de defensa y la inversión en personal cualificado son elementos fundamentales para este propósito. En última instancia, estas conclusiones apuntan hacia una visión de defensa sostenible y competitiva que posicione a España como un actor destacado en el ámbito global de seguridad y defensa.

*Marina Biondi, Pablo González-Aller, Pablo Martínez, Paula Raboso, Eduardo Sánchez,
Emma Silva y Juan J. Villalba
X CDNJ - CESEDEN*

30/2024

15 de marzo de 2024

Selenn Fernández Juin*

Mali: un tablero de juego geopolítico

Mali: un tablero de juego geopolítico

Resumen:

Aquejado de problemas de índole estructural (pobreza generalizada, diversidad sociocultural, histórica, religiosa...) y coyunturales (expansión del extremismo violento, penetración de actores externos...), Mali se ha consolidado como un tablero idóneo para la rivalidad estratégica en el Sahel. En el contexto de esta crisis multifacética, y pese a la lucha de larga data por parte de los gobiernos locales y de la comunidad internacional, se observa un auge de la inestabilidad y expansión de la inseguridad en el territorio. La delicada situación en la que se encuentra el país africano -en un momento en que la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Mali (MINUSMA) llegó a su fin en diciembre de 2023, y lo que parece la reactivación del conflicto Tuareg-, genera grandes interrogantes sobre el devenir de la región. Bajo esta premisa, es importante poner en retrospectiva algunas cuestiones que han contribuido a la consolidación de Mali como un «*modelo a seguir*» para sus vecinos en la actualidad, así como la aparición de nuevos bloques geopolíticos, como la Alianza de los Estados del Sahel (AES).

Palabras clave:

Tuareg, Mali, Sahel, Rusia, actores.

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

Mali: a geopolitical chessboard

Abstract:

Plagued by structural issues (widespread poverty, socio-cultural, historical, religious diversity) and conjunctural problems (spread of violent extremism, penetration of external actors, etc.), Mali has emerged as an ideal scenario for the strategic rivalry between powers in the Sahel. In the context of this multifaceted crisis, and despite the long-standing struggle of local governments and the international community, instability and insecurity are on the rise in Mali. The delicate situation in which the African country finds itself - at a time when the United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali (MINUSMA) came to an end in December 2023, and what appears to be the revival of the Tuareg conflict - raises major questions about the future of the region. In light of this it is important to review some of the issues that have contributed to Mali's consolidation today as a 'role model' for its neighbours nowadays, as well as the emergence of new geopolitical blocs, such as the Sahel States Alliance (AES).

Keywords:

Tuareg, Mali, Sahel, Russia, actors.

Introducción

El auge del clima de inseguridad se extiende hacia el cinturón sur europeo, abarcando nuevas fronteras como el Sahel y el Golfo de Guinea. Factores incipientes como la proliferación de los conflictos intra e interregionales, la expansión de los grupos armados yihadistas, la fragilidad institucional de los estados, y su deficiente capacidad de gobernanza; junto con denominadores comunes como la riqueza de recursos naturales del territorio, o la creciente demografía juvenil, convierten la región en un tablero idóneo para la rivalidad estratégica¹.

Si bien el deterioro de la región comienza a ser tangible con los primeros estallidos de los grupos étnicos norteños (1990), no es hasta la Rebelión Tuareg de 2012 cuando el Sahel Occidental cobra realmente protagonismo para la comunidad internacional. Como resultado de la pugna argelina en la década de los 2000, los grupos yihadistas trasladaron su presencia hacia las naciones meridionales. La anarquía de la franja magrebí generó efectos desestabilizadores en el territorio maliense, que, combinado con los conflictos en la zona de las tres fronteras², convergieron en la matriz de violencia actualmente conocida como «la guerra del Sahel»³.

Asolada de problemas de carácter estructural -pobreza extrema, diversidad étnica y religiosa, debilidad de los gobiernos, hambruna generalizada...- y por desafíos coyunturales como la desertificación, el cambio climático, la presencia de actores foráneos, el extremismo violento..., la región saheliana refleja potenciales efectos desestabilizadores para con la nación española⁴. En este sentido, el artículo persigue analizar el caldo de cultivo que ha convertido a Mali un tablero de juego geopolítico idóneo para los actores externos. Para ello, se realizará un repaso de los acontecimientos que han marcado el devenir de la región hasta la actualidad, con el fin de discernir cuestiones como: de qué forma convergieron la aceptación popular sobre la llegada de la PMC Wagner al territorio, junto con la retirada de la Operación Barkhane,

NOTA: todos los vínculos de Internet del presente documento activos a fecha de cierre de este, 1 de febrero de 2024.

¹ IDRISSE, R. *El Sahel: un mapa cognitivo*. New Left Review. (Febrero de 2022). Disponible en: <https://newleftreview.es/issues/132/articles/mapping-the-sahel-translation.pdf>

² Denominada «zona de la Triple Frontera» o «zona de Liptako-Gourma» al territorio que discurre entre los bordes de Malí, Burkina Faso y Níger.

³ NUÑEZ VILLAVARDE, J. *Magreb y Sahel: una vecindad desafiante*. Documento de Análisis IEEE 51/2023. (27 de junio de 2023). Disponible en:

https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2023/DIEEEA51_2023_JESNUN_Magreb.pdf

⁴ PINTO, F. *El Sahel, ¿un Afganistán europeo?* Desperta Ferro. (7 de diciembre de 2021). Disponible en: <https://www.despertaferro-ediciones.com/2021/el-sahel-afganistan-europeo-al-qaeda/>

hasta el reciente repliegue de MINUSMA; o cómo ha podido evolucionar la sociedad maliense hacia una perspectiva hostil para con los aliados occidentales, mientras que la percepción de otras potencias extranjeras -como Rusia-, no era catalogada de «colonialista».

Raíces históricas del conflicto maliense

Remontándonos al S.XII -momento en que las tribus e imperios reinaban en África- se fundó el Imperio de Mali, que controló las zonas norteñas del país hasta la actual Guinea. No fue hasta cuatro años después cuando se produciría la ocupación francesa de los territorios africanos, percibiendo un gran rechazo por parte de los pueblos subsaharianos. La deficiente segregación geográfica y administrativa gala del antiguo Sudán Francés (actual Mali), en convergencia con la diversidad socio cultural, histórica y religiosa de la población, favoreció el caldo de cultivo adecuado que gestó la primera Rebelión Tuareg en los años 60. Pocos augurarían que aquella sublevación se consolidaría como un problema estructural hasta la fecha⁵.

La naturaleza del conflicto Tuareg y sus repercusiones en la actualidad

Tras la caída del imperio francés y la proclamación de la Federación de Mali (1960), se establecía un estado multiétnico erigido en base a la influencia de la religión sobre la sociedad, una postura panafricanista relacionada con la independencia nacional y un control político-económico, marcado por la influencia de la antigua Unión Soviética.

El periodo comprendido entre 1960 y 1992 estuvo marcado por los golpes de Estado que derrocaron al presidente Modibo Keita (1968) -tras la 1ª Rebelión Tuareg (1963)- y al golpista militar Moussa Traoré, -ocasionando la 2ª Rebelión Tuareg (1990)-. Si bien las medidas económicas implantadas durante el mandato de ambas autoridades fueron marcadamente diferentes, fue la estrategia de ambos mandatarios, con respecto al aislamiento de las etnias y tribus, lo que favoreció el rechazo de las grandes figuras

⁵ DIARABA, Z. *La rebelión Tuareg en Mali: Un estudio del conflicto y su impacto en la Región del África Occidental*. [Tesis]. El Colegio de San Luis. (Septiembre de 2012). Disponible en: <https://colsan.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1013/560/1/La%20rebeli%C3%B3n%20Tuareg%20en%20Mali%20un%20estudio%20del%20conflicto%20y%20su%20impacto%20en%20la%20regi%C3%B3n%20del%20C3%81frica%20Occidental.pdf>

religiosas y de la etnia tuareg. No fue hasta el año 1992 cuando se produjeron las primeras elecciones libres en la nación maliense, que, si bien otorgaron cierta estabilidad democrática al país, precedieron el estallido de la 3ª Rebelión Tuareg (2006) y el conflicto tuareg *per se* en el año 2012⁶. La conocida como la 4ª Rebelión Tuareg supuso el apogeo de la crisis en Mali y se consolidó como el punto de partida de una intervención internacional que perdurará hasta diciembre de 2023.

La crisis de 2012 como punto de partida para la intervención internacional

Como se ha señalado, el Mali poscolonial se hallaba en plena construcción de la gobernanza, en un país caracterizado por amplias regiones desérticas habitadas por la pluralidad étnica, y reducido a tres grandes grupos entre los que se hallaban: árabes, tuaregs y yihadistas. A medida que las diferencias, en términos económicos, de desarrollo e infraestructuras y seguridad se acentuaban paulatinamente entre el norte y el sur del país, se gestaba lo que más tarde se conocería como la crisis maliense de 2012, que se extendería hacia todo el Sahel Occidental⁷.

Los grandes grupos del norte (tuaregs, árabes y yihadistas) compartían dos objetivos comunes: la escisión de las regiones de Kidal, Tombuctú y Gao y disputar el poder al gobierno maliense. La creación del Movimiento Nacional de Liberación de Azawad (MNLA)⁸ autodeterminado como un «movimiento político-militar», declaró la independencia del Estado de Azawad⁹ en abril de 2012 -materializando la denominada 4ª Rebelión Tuareg-. La contienda derivó en asociaciones temporales y oportunistas con los grupos yihadistas, que disputaron el control del norte de Mali contra las Fuerzas Armadas de Mali (FAMA). Ante la degradación de la situación, el gobierno de Bamako solicitó el apoyo de la presencia gala¹⁰, con objeto de combatir a los movimientos

⁶ BUFFA, D., & Perazzo, S. *Recuperar el desierto. Las rebeliones Tuareg en Mali. Claroscuro*. Revista Del Centro de Estudios Sobre Diversidad Cultural, (22), 1–29. (Julio de 2023). Disponible en: <https://claroscuro.unr.edu.ar/index.php/revista/article/view/126/96>

⁷ FERNÁNDEZ, M. *La Historia de Mali poscolonial para entender el conflicto actual*. Observatorio de Estudios Africanos UVAfrica. (19 de mayo de 2022). Disponible en: <https://uvafrica.uva.es/2022/05/19/la-historia-de-mali-poscolonial-para-entender-el-conflicto-actual/>

⁸ El Movimiento Nacional de Liberación de Azawad (MLNA) se fraguó a partir de la fusión del Movimiento Nacional del Azawad (MNA) y el Movimiento Tuareg en el Norte de Mali (MTNM).

⁹ El territorio de aproximadamente 820.000km² en el norte de Mali, que discurre entre las ciudades de Tombouctou, Gao y Kidal, recibió el nombre de Estado de Azawad tras la proclamación de su independencia por parte del MNLA.

¹⁰ MAIO, M. *The Arab Spring, the rise of terrorism in the Sahel and the evolution of peace and counterterrorism operations in the region: A case study of Mali and neighbouring countries and how peace and counterterrorism operations adjusted to the rise of terrorism in the region*. (Tesis). (Mayo de 2023). Disponible en: <https://uu.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A1778380&dswid=-8377>

armados y liberar las ciudades del norte. Ello supuso el comienzo de la Operación Serval (2013), que inicialmente logró varios éxitos entre los que destacan los acuerdos de Ouagadougou (2014) y el desarrollo de una nueva estructura de seguridad con presencia internacional -con misiones como la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí (MINUSMA, 2013), G5 Sahel (2014) y la Operación Barkhane (2014)-¹¹.

En 2015, con la mediación de Argelia, se firmaba el Acuerdo de Paz de Argel, que permitía establecer un alto al fuego entre el gobierno central, la Coordinación de Movimientos del Azawad (CMA) -organización que absorbió al MNLA- y los grupos armados tuaregs fieles a la causa. Sin embargo, la deficiente implementación del Acuerdo desembocó en el auge de las tensiones entre las partes. Como consecuencia, la CMA consolidó su cohesión con grupos rivales creando -e integrándose- en el Marco Estratégico Permanente para la Paz, la Seguridad y el Desarrollo (CSP-PSD).

Si bien entre 2015 y 2020 la colaboración y participación internacionales en la región del Sahel aumentó -con la creación de la Alianza del Sahel (2017), la Fuerza Conjunta G5 Sahel (2017) o la Coalición por el Sahel (2020)-; también lo hizo la situación de inseguridad en el territorio maliense -particularmente en la «zona de las tres fronteras»-. En este sentido, aunque la presión militar logró debilitar a los grupos yihadistas, provocó su dispersión y ampliación hacia las regiones limítrofes. Así mismo, las estructuras sociales de las regiones de Mali se vieron alteradas como resultado del volumen de desplazados y refugiados que debían alejarse por la degradación de la seguridad¹².

Esta amalgama de acontecimientos, junto con el escaso compromiso del gobierno para poner en práctica las reformas planteadas, generaron gran frustración en la comunidad internacional. El descontento social no logró reducirse con las declaraciones que los gobiernos locales, ni con el apoyo económico internacional, lo que condujo a un clima de desconfianza hacia los mandatarios del país.

¹¹ NOVOTNÝ, F. *Multiple peace operations in Mali*. (Tesis). Charles University, Faculty of Social Sciences, Institute of Political Studies. Department of Security Studies. (2 de mayo de 2021). Disponible en: <https://dspace.cuni.cz/bitstream/handle/20.500.11956/127632/120386607.pdf?sequence=1>.

¹² SÁNCHEZ, G. *Mali: Análisis del alzamiento tuareg (2012-2015)*. Revista de Estudios en Seguridad Internacional. Vol. 4, nº 1, pp 140-160. (2018). Disponible en: <https://seguridadinternacional.es/resi/html/mali-analisis-del-alzamiento-tuareg-2012-2015/>

Golpes de Estado en un país sin Estado y el fin de la intervención occidental

Ante la crispación popular, desde el año 2016 comienzan a surgir movimientos críticos con la intervención internacional. Asociaciones como le Groupe des Patriotes du Mali (GPM), la plataforma Fassoko (2019) o Yerewolo Debout Sur les Remparts (2019) comienzan a resonar y ganar popularidad en la región. El año 2020 se caracterizó por las manifestaciones del Movimiento de Concentración de Fuerzas Patrióticas del 5 de junio (M5-RFP), que derivaron en el derrocamiento del presidente Keita, originando una oleada de golpes de Estado -liderados por Assimi Goita¹³. Como consecuencia, la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO), y la Unión Europea (UE), no tardaron en imponer severas sanciones contra la junta en el poder de Mali, solicitando la transición a un gobierno civil. Las limitaciones que ello generó para el gobierno militar maliense propiciaron que, este, adoptara una hoja de ruta para llevar a cabo las elecciones presidenciales, de cara a febrero de 2022. Sin embargo, las posteriores declaraciones de Goita anunciando su intención de prolongar la transición civil a cinco años vista, derivaron en una mayor dureza de las sanciones impuestas por la comunidad internacional. La decisión de la CEDEAO fue recibida por la sociedad maliense con gran frustración, desarrollando un sentimiento patriótico más agudizado, que, paulatinamente, convergería en la crispación contra la presencia gala en el territorio¹⁴.

El pensamiento crítico del pueblo maliense, que comienza a plantearse el liderazgo galo en el apoyo internacional y su incapacidad para proveer el aumento de la seguridad demandado, afectó directamente a París. El clima anticolonial -marcadamente influenciado por la desinformación rusa- comienza a ser tangible a través de los discursos observados en los movimientos populares del país -caracterizados especialmente por el corte panafricanista-. La ruptura de las relaciones entre Bamako y París, por discrepancias como la liberación y posterior control de las zonas ocupadas por los grupos armados o las medidas punitivas contra las aldeas de origen de los yihadistas, vieron su culmen ante la injerencia de la compañía militar privada (PMC) Wagner en el territorio

¹³ BEN, L. *Mali : 5 coups d'état depuis l'indépendance*. Anadolu Ajansı. (12 de enero de 2022). Disponible en: <https://www.aa.com.tr/fr/afrique/mali-5-coups-detat-depuis-l-ind%C3%A9pendance/2471551>

¹⁴ MODERAN, O., RODRÍGUEZ, F., & MAÏGA, F. *Au-delà des sanctions de la cedeao, Quelle sortie de Crise pour le Mali?* Institut D'études de Sécurité. (21 de enero de 2022). Disponible en : <https://issafrica.org/fr/iss-today/au-dela-des-sanctions-de-la-cedeao-quelle-sortie-de-crise-pour-le-mali>

(2021)¹⁵. En este sentido, es ante la más que palpable degradación de las relaciones de Francia y Mali, y la animadversión del pueblo maliense contra la presencia gala, cuando la junta en el poder maliense estableció una alianza de seguridad alternativa. Preparativos observados en Bamako a finales de 2021 -disposición de cuarteles y aprovisionamiento de alimentos- indicaban la llegada de un despliegue militar inminente¹⁶. Ante tal coyuntura, el 10 de junio de 2022 el mandatario francés anunciaba la retirada de la operación Barkhane, que daría lugar a una oleada de recriminaciones entre París y Bamako. La salida francesa coincidió con el fin de la Misión Takuba y la paralización de la Misión de Entrenamiento de la Unión Europea en Malí (EUTM, por sus siglas en inglés). Teniendo en cuenta el creciente sentimiento antifrancés y antioccidental que se gestaba en el país, cabía esperar que las dudas sobre la continuidad de la MINUSMA comenzaran a observarse entre los movimientos populares y las élites del país.

El detonante de la salida occidental del territorio sucedió en mayo de 2023, con motivo de la publicación de un informe por parte de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Dicho informe reveló los abusos contra la población civil llevados a cabo en marzo de 2022 por las FAMA, en colaboración con la PMC Wagner, en la localidad de Moura¹⁷. Como resultado, el ministro de Exteriores maliense solicitó, ante el Consejo de Seguridad de la ONU, la salida oficial de MINUSMA de cara a diciembre de 2023¹⁸.

Mali como pivote estratégico: la penetración de actores foráneos

La posición geoestratégica de Mali, como una de las regiones más grandes de África Occidental, supone la orilla sur de la franja del Magreb, el cinturón norteño del Golfo de Guinea y la división este-oeste de la cara atlántica del continente africano. En este sentido, Malí se consolida como un país «intermediario» y una puerta de entrada y salida

¹⁵ LATORRE, J. A. *A change in Mali: The French out, Wagner in*. Global Affairs and Strategic Studies. (7 de mayo de 2022). Disponible en: <https://www.unav.edu/web/global-affairs/a-change-in-mali-the-french-out-wagner-in>

¹⁶ *Wagner au Mali : «comment s'accorder avec une force qui n'obéit qu'à elle-même ?»* TV5MONDE. (11 de enero de 2022). Disponible en: <https://information.tv5monde.com/afrique/wagner-au-mali-comment-saccorder-avec-une-force-qui-nobeit-qua-elle-meme-50954>

¹⁷ *Mali : La Minusma sur le point de publier son rapport sur le «Massacre» de moura - 16/03/2023*. Africa Intelligence. (16 de marzo de 2023). Disponible en: https://www.africaintelligence.fr/afrique-ouest/2023/03/16/la-minusma-sur-le-point-de-publier-son-rapport-sur-le-massacre-de-moura_109923682-gra

¹⁸ CROUCHER, A. *UN peacekeeping mission in Mali to end: MINUSMA Exit raises serious concerns for rights monitoring, accountability - mali*. ReliefWeb. (1 de julio de 2023). Disponible en: <https://reliefweb.int/report/mali/un-peacekeeping-mission-mali-end-minusma-exit-raises-serious-concerns-rights-monitoring-accountability>

hacia cualquier dirección¹⁹. Su enclave geográfico en la región lo convierte en el país idóneo para el tránsito de los tráfico ilícitos, el crimen organizado transnacional y los desplazamientos de población. A pesar de que el país cuenta con una economía de carácter agrario, su relevancia geopolítica radica en la existencia de importantes reservas de oro -situadas en el norte de Mali- convirtiéndolo en el tercer productor de este metal en el continente africano, y suscitando gran interés tanto para actores internos como externos²⁰.

Si bien la retirada francesa sentó un precedente para que otras naciones occidentales presentes en el territorio (Alemania, Rumanía, Lituania...) replanteasen su continuidad; también sirvió como ventana de oportunidad para que actores externos -como es el caso de China, Rusia o Turquía- disputaran a la antigua metrópolis su influencia en el territorio y se consolidaran como una alternativa en el apoyo internacional frente a Occidente. En este sentido, cabe resaltar cómo cada agente externo, en base a sus propios intereses, persigue ocupar un lugar en la geopolítica maliense, modulando sus capacidades y adaptándose al contexto del país. Por ejemplo, la asociación sinomaliense tradicional se ha desarrollado en términos económicos y comerciales²¹. Actualmente, si bien el acceso a los recursos naturales del país africano se erige como una moneda de cambio en las relaciones con China, Mali ha desarrollado una dependencia económica hacia su contraparte, que ha emergido como un actor relevante mediante la implementación de la denominada «trampa de la deuda»²². Por otra parte, Turquía ha consolidado su posición en el Sahel a través de la proyección del poder blando. En este sentido, la inversión económica de Ankara se ha vinculado estrechamente con la identidad religiosa y cultural local, evidenciada, por ejemplo, a través de la construcción de mezquitas, hospitales y proyectos de potabilización del agua²³.

¹⁹ ARANCÓN, F. *Mali, ¿El pivote geoestratégico del África Occidental?* El Orden Mundial. (2 de diciembre de 2015). Disponible en: <https://elordenmundial.com/mali-el-pivote-del-africa-occidental/>

²⁰ MESTRE, D. *Seguridad y geopolítica en Mali*. Horizontes CP. (2023) Disponible en: <http://horizontescp.sociales.uba.ar/seguridad-y-geopolitica-en-mali/>

²¹ OULD, S. *Mali et Chine : Quel partenariat ?* Arab News FR. (26 de junio de 2023). Disponible en : <https://www.arabnews.fr/node/396321/seid-ould-abah>

²² SUKHANKIN, S. *Chinese pscs in Sub-Saharan Africa: The case of anglophone Africa*. Jamestown. (19 de mayo de 2023). Disponible en : <https://jamestown.org/program/chinese-pscs-in-sub-saharan-africa-the-case-of-anglophone-africa/>

²³ Turkey's expansion in the Sahel, the Sahara and West Africa: Motivations and ramifications. Emirates Policy Center. (23 de agosto de 2020). Disponible en: <https://epc.ae/en/details/featured/turkeys-expansion-in-the-sahel-the-sahara-and-west-africa-motivations-and-ramifications>

El actor protagonista bajo la cara visible del iceberg

La naturaleza del caso ruso merece especial atención por su papel -posiblemente protagonista- en la expulsión de la presencia Occidental del territorio maliense. Pudiendo considerarse como el caso paradigmático de la penetración externa en Mali, Rusia se ha consolidado como un partenariado alternativo en términos de seguridad para el gobierno del país.

Ya en la década de los 2000, Moscú comenzó a explorar nuevas perspectivas diplomáticas en el continente africano, las cuales vieron su apogeo con el auge de las tensiones con Occidente -a raíz de la anexión de Crimea en 2014-. Valiéndose de un enfoque geopolítico y geoeconómico, Rusia comenzó a proyectar su influencia en los países que le eran de interés y que experimentaban una crisis política y de seguridad. La participación rusa en República Centroafricana (2018) – a través de medidas blancas, grises y negras, entre las que se incluyó la PMC Wagner- posiblemente sirvió como laboratorio en el que valorar el impacto de su ejercicio.

Si bien se estima que en 2018 alrededor de quince dirigentes africanos mantuvieron conversaciones bilaterales con Moscú, fue en 2019 cuando se fortalecieron los vínculos entre el gobierno ruso y el maliense²⁴. Como parte de su estrategia geopolítica para proyectar su influencia, Moscú organizó lo que sería la primera cumbre rusoafricana (Cumbre de Sochi, 2019), en la que participaron alrededor de cuarenta naciones africanas. Posteriormente, y puede que, con objeto de reducir su dependencia de las naciones occidentales, algunos países de África consideraron la asociación con nuevos partenariados, lo que conllevó el posicionamiento de Rusia como socio principal para las autoridades vigentes.

Habida cuenta del objetivo de este artículo, resulta crucial examinar el papel estratégico desempeñado por el Kremlin en la sociedad maliense. Si bien la presencia rusa en Mali cobró protagonismo a raíz de las primeras publicaciones sobre la presencia de la PMC Wagner a finales de 2021, el Kremlin ya dispuso una amplia estructura de influencia años atrás con la que lograr proyectar su poder. Un amplio abanico de acciones más o menos encubiertas que abarcan desde el apoyo a partidos políticos, movimientos sociales, cortejo a las élites, propaganda y desinformación, junto con el principal empleo de la

²⁴ *Stratégie de Sécurité et activités de la Russie en Afrique*. Atlantic Council. Issuu. (21 de febrero de 2023). Disponible en: https://issuu.com/atlanticcouncil/docs/russia_s_influence_in_africa_daley_french

empresa militar privada Wagner; han servido para promover una percepción positiva de la participación rusa, a la vez que erosionaban la popularidad francesa y occidental.

Retomando parte del análisis realizado anteriormente, ya en 2016 algunos de los grupos populares -como es el caso del Groupe des Patriotes du Mali (GPM)- quienes criticaban la incapacidad de la comunidad internacional en la lucha contra el terrorismo, comenzaron a solicitar el apoyo ruso para hacer frente a los problemas de inseguridad. Estos casos no tardaron en replicarse, el mismo discurso comenzó a observarse en los movimientos que surgían, alcanzando su punto álgido con el movimiento Yerewolo (2019). Si bien estos grupos han negado cualquier vinculación o financiación por parte del Kremlin, sus protestas se caracterizan por un marcado sentimiento anti-francés y antioccidental, junto con una predilección prorrusa²⁵.

Las tácticas, técnicas y procedimientos empleados por Rusia para penetrar en Mali resultan familiares. Al igual que ha podido observarse en otros escenarios -como en el caso centroafricano- el Kremlin ya habría orquestado previamente la llegada de la PMC Wagner a Mali. En este sentido, se observó la vinculación de fundaciones y empresas ligadas al que era el líder y fundador de la PMC -Yevgueni Prigozhin- (que llevaban a cabo actividades como la evaluación de la percepción de la población sobre la intervención francesa y una eventual participación rusa, a través de encuestas de opinión) con empresas rusas²⁶, entre las que se incluía la firma de acuerdos para la extracción de recursos naturales. Moscú se ha servido del amplio ecosistema de influencia que empresas como Wagner proveen -participación en digitales y redes sociales, provisión de armamento, paramilitares, operaciones de información, participación industrial²⁷...- para ejercer un papel determinante en Mali.

Aunque no es posible determinar si el Kremlin ha actuado como causante u oportunista del sentimiento antifrancés y antioccidental en Mali, resulta innegable el empleo del ámbito informativo. En este sentido, Moscú se habría valido del crecimiento digital

²⁵ *Russie : partenariats en Afrique, son principal marché d'exportation d'armement*. Association nationale des croix de guerre et de la valeur militaire. (21 de septiembre de 2023). Disponible en : <https://croixdeguerre-valeurmilitaire.fr/russie-partenariats-en-afrique-son-principal-marche-dexportation-darmement/>

²⁶ RONZON, J. *Russie/Afrique : Une relation ancienne mise en lumière par l'intervention du Groupe Wagner au Mali*. Fondation Jean-Jaurès. (9 de febrero de 2022). Disponible en : <https://www.jean-jaures.org/publication/russie-afrique-une-relation-ancienne-mise-en-lumiere-par-lintervention-du-groupe-wagner-au-mali/>

²⁷ COLOM PIELLA, G. *La desinformación rusa en la era de internet*. Revista de Aeronáutica y Astronáutica, nº 903. (Junio de 2021). Disponible en: https://www.academia.edu/49083735/La_desinformaci%C3%B3n_rusa_en_la_era_de_internet.

maliense, que, si bien no cuenta con la misma penetración de internet que los países más desarrollados, factores como una demografía principalmente joven y el auge de las herramientas digitales, han convertido el entorno de la información en un vector de influencia clave.

Medios de comunicación social rusos -como Russia Today (RT) y Sputnik- han penetrado de una forma abrumadora en el ecosistema informativo nacional. Diversos informes estadounidenses y franceses -no exclusivamente- indican cómo, a través de la firma de contratos, estos digitales han difundido narrativas antioccidentales y anticoloniales (que coinciden con los discursos observados en los movimientos sociales locales). Además, junto con la amplia red diplomática y política rusa, se encuentra la captación de personalidades influyentes -de corte panafricanista- en las redes sociales²⁸. Estas figuras mediáticas han sido invitados a diversas cumbres y eventos rusoafricanos – como la Cumbre de Sochi (2019) o la Cumbre de San Petersburgo (2023)- y han facilitado, a través de sus redes sociales, la penetración de las narrativas prorrusas, a la par que ligaban la presencia occidental al imperialismo.

Ejemplos paradigmáticos como las campañas de desinformación generadas entorno a los acontecimientos de Gossi y Moura, en las que se ha difundido la falaz autoría gala por las masacres perpetradas contra civiles, han logrado calar entre la población maliense y han promovido una imagen de Rusia como alternativa a Occidente²⁹. Combinado con la censura de medios de comunicación franceses -como France24 y Radio France International-³⁰ ha contribuido a generar una burbuja informativa en Mali en la que prevalece la narrativa prorrusa. Resulta por tanto innegable el papel clave que ha desempeñado el entorno de la información en la configuración de una concepción neocolonialista, atribuida a Francia y Occidente, y de la que Rusia queda completamente desvinculada tras años de narrativa prorrusa.

²⁸ AUDINET, M & LIMONIER, K. (2022). *Le dispositif d'influence informationnelle de la Russie en Afrique subsaharienne francophone : un écosystème flexible et composite*. Questions de communication. Éditions de l'Université de Lorraine, n° 41, pp. 129-148, 2022. Disponible en : <https://journals.openedition.org/questionsdecommunication/29005>

²⁹ *Campagnes de désinformation documentées en Afrique*. Africa Center. Disponible en : https://africacenter.org/wp-content/uploads/2022/05/disinfo_chart_fr.pdf

³⁰ *Au Mali, Les Médias français RFI et France 24 Définitivement Suspendus*. Le Monde. (28 de abril de 2022). Disponible en: https://www.lemonde.fr/afrique/article/2022/04/28/au-mali-les-medias-francais-rfi-et-france-24-definitivement-suspendus_6124002_3212.html

Mali como un «modelo a seguir» africano

Los efectos de la extensión de la crisis maliense de 2012 hacia el Sahel Occidental, y el interés más que tangible del Kremlin en la región, han contribuido a que la difusión mediática de los casos de éxito ruso en el territorio cale entre los vecinos sahelianos y consideren Mali un «modelo a seguir».

Con características diferentes, pero relacionados entre sí, en los últimos tres años se han producido nueve golpes de Estado en el Sahel -encabezados por Mali (2020, 2021), seguido de Guinea (2021), Sudán (2021), Chad (2021), Burkina Faso (enero y septiembre, 2022), Sudán (2023), Níger (2023), y siendo el más reciente del continente africano el producido en Gabón (2023); junto con otros intentos frustrados³¹. Lo que el presidente francés calificó de «epidemia de Golpes de Estado» se ha producido en un contexto en el que la injerencia rusa ha escalado potencialmente³².

Países como Burkina Faso y Níger -directamente afectados por los potenciales efectos de su vecino- no han tardado en hacerse eco del ejemplo maliense en su lucha contra la inseguridad. Burkina Faso ha seguido el curso de acción maliense en su animadversión con Francia -denunciando los acuerdos de defensa con París- aproximándose a Rusia, y escalando sus relaciones bilaterales en materia de seguridad, educación, diplomacia y de energía³³. En el caso nigerino, tras el golpe de Estado en julio de 2023, el país ha percibido severas sanciones por parte de la CEDEAO y, haciéndose eco del sentimiento antifrancés y antioccidental, ha expulsado la presencia gala del país -repliegue que finalizará en diciembre de 2023-. El comportamiento de la población de ambas naciones africanas presenta serias similitudes con el observado en Mali desde 2016, a través de protestas que, si bien comienzan con el rechazo de la presencia extranjera, no tardan en mostrar una aproximación hacia Rusia -siendo habitual observar las banderas nacionales junto con las banderas rusas en las protestas-³⁴.

³¹ *Qu'est-ce qui encourage l'épidémie de coups d'état en Afrique de l'Ouest ?* Africa Defence Forum. (1 de marzo de 2022). Disponible en : <https://adf-magazine.com/fr/2022/03/quest-ce-qui-encourage-lepidemie-de-coups-detat-en-afrique-de-louest/>

³² PÉREZ, J. *Nueve Golpes de Estado en tres años: La inestabilidad sacude África*. Newtral. (1 de septiembre de 2023). Disponible en : <https://www.newtral.es/golpes-estado-africa/20230901/>

³³ ANTIL, A. *Burkina Faso : Le Charme de Poutine*. Institut français des relations internationales. (27 de enero de 2023). Disponible en : <https://www.ifri.org/fr/espace-media/lifri-medias/burkina-faso-charme-de-poutine>

³⁴ PINTO, F. *Golpe de Estado en Níger. ¿Un golpe o algo más?* Desperta Ferro Ediciones. (16 de agosto de 2023). Disponible en : <https://www.despertaferro-ediciones.com/2023/golpe-de-estado-niger/>

Cabe subrayar los recientes acuerdos, en términos de energía nuclear, entre Rusia y dos países sahelianos. Con motivo de la Semana Rusa de la Energía (organizada por Moscú en octubre de 2023), Burkina Faso y Mali anunciaron los acuerdos preliminares firmados con la empresa rusa «Rosatom» -con un amplio recorrido en la África subsahariana, al contar con actas de entendimiento con al menos doce países de la zona- para la creación de centrales nucleares en sus territorios, con vistas al año 2030³⁵. Al igual que sobre de los términos del acuerdo, también se han generado dudas acerca de la instalación de dichas infraestructuras en países aquejados por la inseguridad y la fragilidad estatal³⁶. No obstante, podría decirse que Rusia ha movido una ficha más que esperable, teniendo en cuenta su protagonismo a escala mundial en el campo del desarrollo de la energía nuclear, con unas aspiraciones particularmente enfocadas en el continente africano³⁷.

En el caso maliense, el caldo de cultivo forjado por las circunstancias descritas continúa alterando el devenir del país. El estancamiento de la transición civil y el incumplimiento de las fechas electorales está generando grandes revueltas en el territorio. En este sentido, el calendario electoral, propuesto por las autoridades vigentes, fijaba las elecciones presidenciales a finales del año 2023. Sin embargo, estas fueron retrasadas a febrero (2024) bajo la premisa de que en marzo de ese mismo año se habrían retirado. El pasado mes de septiembre (2023), la junta anunció nuevamente el retraso de las elecciones alegando «motivos técnicos». Este nuevo aplazamiento está siendo muy criticado por el pueblo maliense, principalmente a través de las protestas de los grupos populares³⁸.

Estos aspectos, unidos al avance de los grupos yihadistas y la reciente retirada de MINUSMA, han debilitado de forma notable el Acuerdo de Argel, lo que ha fomentado la reactivación del Conflicto Tuareg en el país. La CMA denunció, el pasado septiembre de 2023, la violación de los términos del Acuerdo por parte de la junta maliense. Con motivo del repliegue de MINUSMA de las bases ocupadas en las regiones del norte -las mismas

³⁵ *Accord entre le Burkina Faso et la Russie pour construire Une Centrale Nucléaire Vers 2030*. Agence Afrique. (13 de octubre de 2023). Disponible en : <https://www.agenceafrique.com/47649-accord-entre-le-burkina-faso-et-la-russie-pour-construire-une-centrale-nucleaire-vers-2030.html>

³⁶ BEDU, A. *Afrique économie - le mali et le Burkina Faso veulent construire des Centrales nucléaires*. Radio France International. (8 de noviembre de 2023). Disponible en : <https://www.rfi.fr/fr/podcasts/afrique-%C3%A9conomie/20231107-le-mali-et-le-burkina-faso-veulent-construire-des-centrales-nucl%C3%A9aires>

³⁷ HERRANZ, A & VEGA, A. *La política exterior de Rusia en África Subsahariana: claves de un nuevo orden mundial*. Documento de Opinión IEEEE 65/2023. Disponible en: https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2023/DIEEEO65_2023_ANAHER_Rusia.pdf

³⁸ *Au Mali, La Junte décide de reporter La Présidentielle*. Jeune Afrique. (25 de septiembre de 2023). Disponible en : <https://www.jeuneafrique.com/1486200/politique/au-mali-la-junte-decide-de-reporter-la-presidentielle/>

que implosionaron la rebelión tuareg de 2012-, han aumentado los conflictos por el control de las bases³⁹, entre los grupos yihadistas -Grupo de Apoyo al Islam y a los Musulmanes (JNIM) y grupos afiliados al Estado Islámico en el Sahel (EIS)-, los grupos tuaregs del CSP y las FAMA (junto con la PMC Wagner). La situación que acontece ha generado especulaciones sobre una hipotética alianza temporal con el grupo yihadista JNIM⁴⁰. No obstante, cabe resaltar las escasas posibilidades de que dicha asociación fuese viable, al menos a largo plazo, ya que no se convertirían más que en aliados temporales y circunstanciales⁴¹ con grandes diferencias y controversias que, en cuestión de tiempo, se harían patentes. Además, cabe mencionar el hecho de que, Rusia, en línea con su *modus operandi*, se ha servido de esta situación para generar campañas de desinformación que desacrediten a la MINUSMA en su repliegue⁴².

Conclusiones

Los potenciales efectos de esta crisis multifacética, en la que el Sahel se encuentra sumergido, son percibidas en Europa de forma directa en términos de flujos migratorios. Además, este caldo de cultivo ha promovido la aparición de nuevas dinámicas en la región, entre las que destaca la creación de nuevos bloques geopolíticos. En este sentido, mientras que el tradicional «grupo de los 5» (G5 Sahel) -Mauritania, Mali, Burkina Faso, Níger y Chad- ya perdió la membresía maliense en el año 2022, y cuatro de los cinco países cayeron bajo el control militar; Mali, Burkina Faso y Níger -tres de los Estados fundadores- han establecido, el pasado mes de septiembre de 2023, la nueva «Alianza de los Estados del Sahel» (AES)⁴³. Esta alianza, que respondería directamente a la réplica de la CEDEAO tras el golpe de Estado en Níger (ante las amenazas sobre una posible intervención militar y la imposición de severas sanciones), junto con la

³⁹ Mali : Les Groupes islamistes armés et l'armée prennent Les Civils pour cible. Human Rights Watch. (1 de noviembre de 2023). Disponible en : <https://www.hrw.org/fr/news/2023/11/01/mali-les-groupes-islamistes-armes-et-larmee-prennent-les-civils-pour-cible>

⁴⁰ NABISWA et al. *Conflit au Mali: ¿La Violence Est-Elle susceptible d'augmenter?* BBC News Afrique. (5 de octubre de 2023). Disponible en : <https://www.bbc.com/afrique/articles/c6plxn7k1x4o>

⁴¹ WEISS, C. Analysis: Setting the stage for Mali's near future. FDD's Long War Journal. (11 de septiembre de 2023). Disponible en : <https://www.fdd.org/analysis/2023/09/11/analysis-setting-the-stage-for-malis-near-future/>

⁴² Au Mali, Les Rebelles touareg démentent l'existence d'un charnier à Kidal. Le Monde Afrique. (22 de noviembre de 2023). Disponible en : https://www.lemonde.fr/afrique/article/2023/11/22/au-mali-les-rebelles-touareg-dementent-l-existence-d-un-charnier-a-kidal_6201707_3212.html

⁴³ MARTÍN, G. *Burkina Faso, Mali and Niger have a new defence Alliance*. Defence web. (6 de noviembre de 2023). Disponible en : <https://www.defenceweb.co.za/joint/diplomacy-a-peace/burkina-faso-mali-and-niger-have-a-new-defence-alliance/>

animadversión compartida por los países miembros de la Alianza hacia París, ha dado lugar a la formación de un nuevo bloque geopolítico en la región. De hecho, el pasado 28 de enero de 2024, los miembros fundadores de la AES anunciaban su retirada con efecto inmediato de la CEDEAO⁴⁴, estableciendo definitivamente la transición de un antiguo sistema hacia uno nuevo. Esta ruptura no solo representa la nulidad de las negociaciones emprendidas por la CEDEAO con los países del Sahel -en pos de establecer un calendario electoral-, sino que también evidencia la pérdida de influencia de la Comunidad Económica en la región.

Con respecto al ejercicio ruso en la región, si bien no es posible determinar con certeza si el Kremlin ha sido la causa o simplemente ha aprovechado la existencia del sentimiento antifrancés y anticolonial en la sociedad de Malí en perjuicio de Occidente, resulta innegable el empleo de diversas tácticas, técnicas y procedimientos -tales como su implicación en el ámbito informativo- para lograr un impacto significativo en el país. Habida cuenta del impacto percibido por Moscú en la región, no sería de extrañar que explote la ventana de oportunidad que ofrece la aparición de esta nueva Alianza saheliana. Cabe remontarnos al pasado junio de 2023 y mencionar la revuelta de Wagner en Rusia, ya que fomentó la incertidumbre sobre el futuro de la PMC en África. En este sentido, ante la creación de este nuevo bloque geopolítico, la pregunta no debería ser si Rusia seguirá ejerciendo su presencia en el Sahel, si no si Wagner continuará siendo la marca empleada por el gobierno ruso en el territorio. De hecho, las últimas informaciones proporcionadas por los medios de comunicación mencionan la posible creación de un «cuerpo africano», que respaldaría a los Estados que busquen «deshacerse de la dependencia neocolonial». En definitiva, si bien los representantes de la nueva coalición afirman construir este eje bajo los términos de defensa colectiva y asistencia mutua, la aparición de la AES marca un hito determinante en las posibilidades occidentales en la región, a la vez que genera una apertura estratégica para actores externos establecidos en la zona.

*Selenn Fernández Juin**

Analista

⁴⁴ KOUWONOU, I. *Le Niger, le Mali et le Burkina Faso quittent la CEDEAO, ¿quelles conséquences pour la région?* BBC News Afrique. (30 de enero de 2024). Disponible en: <https://www.bbc.com/afrique/articles/cx7l85qg5jpo>

31/2024

18 de marzo de 2024

*Miguel Ángel Pérez Franco ****La prevalencia de la guerra
defensiva, su estancamiento y su
carácter limitado**

La prevalencia de la guerra defensiva, su estancamiento y su carácter limitado

Resumen:

La guerra de Ucrania ha puesto en liza el desarrollo de nueva tecnología militar. Drones armados, sistemas de observación y vigilancia, armas de precisión de largo alcance, sistemas de comunicaciones en red, etc. Sin embargo, el campo de batalla ucraniano se parece más a una estampa de la Primera Guerra Mundial, con soldados a pie protegiéndose dentro de trincheras embarradas de los intensos bombardeos de la artillería clásica. El frente apenas se mueve, y pese a los avances tecnológicos, ninguno de los dos contendientes parece alcanzar una victoria decisiva. La guerra se muestra más estancada e indecisa que nunca; y los objetivos que alcanzan ambos bandos son solamente objetivos tácticos de carácter limitado. ¿Estamos de nuevo frente a una prevalencia de la defensiva sobre la ofensiva? ¿Qué factores del entorno operativo conforman esta nueva forma y manera de combatir...?

Palabras clave:

Guerra de Ucrania, nuevas tecnologías, defensiva, estancamiento.

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

The prevalence of defensive warfare, its stagnation and its limited nature

Abstract:

The war in Ukraine has brought into play the development of new military technology. Armed drones, observation and surveillance systems, long-range precision weapons, networked communications systems, and so on. However, the Ukrainian battlefield looks more like a picture of World War I, with soldiers on foot sheltering in muddy trenches from intense shelling from classic artillery. The front lines barely move, and despite technological advances, neither side seems to achieve a decisive victory. The war appears more stagnant and indecisive than ever; and the objectives achieved by both sides are only limited tactical ones. Are we once again facing a prevalence of the defensive over the offensive? What factors of the operational environment shape this new form and manner of fighting...?

Keywords:

Ukraine war, new technologies, defensive, stagnation.

Introducción

El 24 de febrero de 2022, enormes formaciones rusas cruzaban la frontera entre Rusia y Ucrania a lo largo de múltiples ejes de progresión con el propósito de alcanzar una rápida victoria sobre las fuerzas ucranianas. En pocas semanas, las fuerzas rusas controlaban amplias zonas de Ucrania y arribaban a los suburbios de Kiev. Rusia parecía alcanzar su victoria decisiva.

Sin embargo, el descaro del avance ruso se vio detenido por una tenaz resistencia ucraniana y la ofensiva rusa era detenida sin haber alcanzado sus objetivos operacionales; tan sólo lograban alcanzar objetivos tácticos limitados. A día de hoy, la guerra continúa a lo largo de miles de kilómetros de trincheras, y las ofensivas se saldan con el avance de escasos metros a un coste de vidas inasumible. Ningún adversario parece imponerse al otro. La guerra en Ucrania parece asemejarse a la Gran Guerra Europea de 1914, donde los dispositivos defensivos se imponían a las tácticas y procedimientos ofensivos. ¿Estamos ante un cambio de paradigma dominante en el arte de la guerra? Por primera vez desde entonces, ¿la tecnología y la evolución de la táctica militar han ocasionado un empate técnico entre dos contendientes con capacidades militares similares...?

El dominio de la defensa: Origen y causa

La guerra de Ucrania parece que no terminará con una victoria decisiva para ninguno de los contendientes. No obstante, su desarrollo ha permitido a los ejércitos del mundo sacar conclusiones y son numerosas las lecciones aprendidas sobre el carácter cambiante de la guerra. A este respecto, si se analiza la guerra ruso-ucraniana, junto a las guerras acontecidas en las últimas décadas, se puede aseverar que todas ellas poseen un mismo denominador, establecido sobre la sólida base de cuatro características comunes a todas ellas:

- La guerra y sus combates principales se desarrollan en grandes urbes.
- Existe una mayor moderación en el uso de la fuerza, especialmente por Occidente.
- El coste de mantener una ofensiva se ha incrementado.

- Los nuevos sistemas de armas, como drones, sensores de reconocimiento, y sistemas de armas de precisión hacen la maniobra y su movimiento especialmente letales para el atacante.

Todas estas razones impactan en el actual carácter de la guerra, en lo que parece ser una ventaja pronunciada para el defensor, particularmente si éste posee unas buenas capacidades de observación y reconocimiento avanzado; así como de fuegos de precisión de largo alcance¹. Por ello, las implicaciones de cada una de estas características se combinan para sugerir que estamos entrando en una nueva era de guerra de estancamiento, donde ambos contendientes alcanzan las «tablas», y donde sólo es posible lograr objetivos de guerra limitados.

¿Estamos ante ese carácter de la guerra de estancamiento o indeciso? ¿Se puede afirmar que el actual entorno operativo hace preeminente a la defensiva sobre la ofensiva? Si analizamos el entorno operativo de la guerra ruso-ucraniana y lo ponemos en contraposición con los conflictos de los últimos años, podremos tratar de hallar respuesta a tan sugerente pregunta.

Combate urbano: Grandes urbes y elevada densidad

En las últimas décadas, la guerra se ha venido desarrollando, fundamentalmente, en entornos urbanos. De acuerdo a Naciones Unidas, el 68% de la población mundial vivirá en grandes ciudades densamente pobladas en el año 2050². La población mundial está migrando a las ciudades, que son cada vez más grandes y densas; lo que a su vez afecta a los lugares donde se han venido librando batallas y combates. Ciudades como Kiev y Mariúpol, o el reciente ejemplo de Gaza, son claros exponentes de que las grandes urbes se han convertido en epicentro de ataques y contraataques³. Asimismo, los

¹ Este aspecto se ve con notoriedad en la guerra de Ucrania, no se percibe en la guerra de Israel contra Hamas. En este sentido, éste último no posee esta tecnología, lo que favorece, sin duda, la ofensiva israelí sobre la Franja.

² A día de hoy, existen en el mundo 578 ciudades con más de un millón de habitantes, estando previsto que este número alcance las 662 ciudades para el año 2030. Asimismo, existen 32 ciudades o mega urbes con más de diez millones de residentes, estando previstas un aumento a 43 mega urbes para el 2030. BARNO, David y BENSACHEL Nora. «Learning from real wars: Gaza and Ukraine». War on the Rocks. [Learning from Real Wars: Gaza and Ukraine - War on the Rocks](#). Fecha de consulta: 03 de febrero de 2024.

³ Una de las lecciones identificadas en la Guerra de Ucrania, es que un ejército en combate urbano debe de ser capaz de pasar de la ofensiva a la defensiva, y viceversa, rápidamente. SPENCER, John y COLLINS Liam. «Twelve months of war in Ukraine have revealed for fundamental lessons on urban warfare». Modern War Institute at West Point. February 2023. [Twelve Months of War in Ukraine Have Revealed Four Fundamental Lessons on Urban Warfare - Modern War Institute \(westpoint.edu\)](#). Fecha de consulta: 27 de enero de 2023.

condicionantes de estas batallas no han sido muy diferentes a aquellas batallas urbanas desarrolladas en Mosul, Faluya o Grozni a principios del siglo XXI. En todos estos casos, los cambios demográficos chocaron frontalmente con el carácter cambiante de hacer la guerra. Pero, ¿por qué este empecinamiento en librar batallas en ciudades y grandes urbes...?

A lo largo de la historia, no son pocas las grandes ciudades que han servido como terreno clave para dos ejércitos enfrentados, convirtiéndose en grandes nodos de comunicaciones o importantes focos de resistencia. Hoy día, el desafío para el atacante es que estas ciudades son mucho más grandes que antaño y están más pobladas. Asimismo, el tamaño y la enorme complejidad de las ciudades actuales, las hace atractivas para un defensor, tecnológicamente inferior al atacante. De este modo, una defensiva establecida en terreno urbano posee tres importantes ventajas o características clave sobre la ofensiva: 1) mitiga y equilibra, en gran medida, las ventajas de los modernos sistemas de armas del siglo XXI; 2) atrae y fija a un elevado número de tropas atacantes, infligiéndole numerosas bajas; y 3) obliga al atacante a luchar cuerpo a cuerpo y casa por casa, ralentizando el ritmo y el tempo de la ofensiva. Por todo ello, el estancamiento ofensivo, los objetivos limitados y la indecisión emergen por doquier. Es más, las grandes ciudades, con elevada densidad, son difíciles de controlar y requieren un enorme número de efectivos para su control y ocupación. En definitiva, una ingente cantidad de hombres y recursos que bien podrían ser desplegados en otro sitio del frente⁴.

Por otro lado, una ofensiva sobre una gran ciudad requiere dividir la urbe en zonas, en las que normalmente se fuerza a la evacuación de la población civil con la finalidad de minimizar los daños y bajas colaterales. Las recientes experiencias de Mauripol y Gaza demuestran que, pese a este empeño, las bajas entre las población son numerosas, perdiéndose la legitimidad internacional y el relato de la guerra. En este sentido, y pese

⁴ Durante la guerra de Irak de 2003, el ejército de los Estados Unidos desplegó una división completa de cuatro, la División Multinacional de Bagdad, orientada a la ocupación y control de la capital iraquí. La enorme exigencia de controlar una ciudad de aproximadamente siete millones de habitantes, alejaron a las fuerzas aliadas de las zonas de influencia y santuarios insurgentes; e impidieron el refuerzo, en tiempo oportuno, de zonas conflictivas como el Triángulo Sunita o la provincia de Al-Anbar. RAYBURN Joel y SOCHAK, Frank. «The U.S. Army in Iraq War: 2003 – 2006. Invasion, Insurgency and Civil War». Volume 1. United States Army War College Press. Año 2019, pp. 121-124.

a la victoria táctica sobre las fuerzas de Hamas en la Franja de Gaza, Israel parece estar perdiendo la «narrativa del combate» y por tanto la legitimidad de su ofensiva⁵.

Este hecho, a su vez hace, que el ejército atacante deba moderar el uso de la fuerza, tratando de mantener un difícil equilibrio entre el empleo de todas sus capacidades al cien por cien, y la necesidad de evitar bajar y daños colaterales. Consecuentemente, esta tendencia favorece el estancamiento.

La moderación en el uso de la fuerza

La moderación en el uso de la fuerza en la guerra no es un fenómeno nuevo; de hecho, y a pesar de la gran cantidad de víctimas civiles en guerras recientes, podría decirse que ésta nunca ha sido mayor que en la actualidad. Este elevado nivel de moderación se debe fundamentalmente a las expectativas éticas y morales de las sociedades occidentales. Incluso podría aseverarse, que aterrorizar a la población civil parece estar más restringido en estos días que en el pasado. Pongamos por ejemplo los ataques rusos en Ucrania. A este respecto, parece que dichos ataques efectuados indiscriminadamente contra civiles son bastante más moderados en comparación con la prevalencia histórica de tales tácticas en la Segunda Guerra Mundial o en otros conflictos del pasado; donde la barbarie campaba literalmente a sus anchas y se diezmaban poblaciones enteras.

Si bien es cierto que los rusos han mostrado, a través de sus acciones en Ucrania y Siria, al menos cierta voluntad o permisividad de utilizar el terror contra la población civil para lograr sus objetivos; occidente no está tan dispuesto a utilizar tales tácticas. Por el contrario, para los ejércitos occidentales, la mitigación de daños colaterales es una obligación ética y moral, siendo un factor de planeamiento indispensable para el desarrollo de cualquier operación. De hecho, al lector no se le escapa que, este hecho ha sido y es usado por los adversarios de occidente en las guerras de Irak y Afganistán; donde la insurgencia se organizaba y combatía entre la población civil,

⁵ No son pocas las organizaciones y gobiernos que acusan a Israel de haber violado el Derecho Internacional Humanitario. A este respecto, uno de los objetivos de Hamas es hacer perder la legitimidad a Israel, desacreditando a la nación hebrea ante el mundo. VV.AA. «Gaza Conflict 2021 Assessment: Observations and Lessons». The Jewish Institute for National Security of America. Año 2021, pp. 21 y 22.

fundamentalmente en núcleos urbanos, tratando en numerosas ocasiones de usar a la propia población como escudos humanos.

De esta manera, los ejércitos occidentales se enfrentaban a la complejidad añadida de separar a los combatientes de los no combatientes, lo que impedía desarrollar una maniobra decisiva y resolutive. Como consecuencia de ello, las operaciones que se llevaban a cabo eran más metódicas y limitadas en sus objetivos.

Por otro lado, el desarrollo de complejos sistemas de armas, con un elevado grado de precisión, sólo ha servido para acentuar la moderación en el uso de la fuerza. A este respecto, sería difícil aseverar si es consecuencia de ello, o al revés, una auto imposición o auto limitación para evitar los daños colaterales. De hecho, la elevada expectativa de nuestras sociedades en los ataques quirúrgicos, con resultado de cero bajas civiles, ha hecho que la muerte de inocentes sea aún más inaceptable. Lo cierto, es que la limitación en el uso de la fuerza es una característica de los ejércitos occidentales, tan necesitados de legitimidad. Como consecuencia de ello, qué duda cabe que este factor es una consecuencia más del carácter actual limitado de la guerra y de su estancamiento.

Por otro lado, esta necesidad de desarrollar complejos sistemas de armas, tecnológicamente avanzados, capaces de batir exclusivamente al enemigo, hace que los ejércitos tiendan a la profesionalización y su mantenimiento sea muy caro y costoso. En definitiva, ejércitos profesionales y caros, constreñidos en el uso de la fuerza, sólo capaces de alcanzar objetivos limitados. Pero, ¿son estos ejércitos profesionales y caros de sostener el motivo del estancamiento actual de la guerra? Evidentemente no, pero pueden contribuir a ello.

La guerra es cara, la ofensiva aún más

Dejando a un lado la guerra, el coste de mantener un ejército profesional, que sea capaz de mantener el esfuerzo de una guerra, ha aumentado considerablemente. En este sentido, es evidente que aumentan los costes de personal con la finalidad de mantener ejércitos profesionales con un adecuado alistamiento y profesionalización. En los países desarrollados además se da una curiosa tendencia, que podríamos resumir en «a menor presupuesto, menor cantidad de fuerza disponible». Por tanto, parece evidente que cualquier recorte en el presupuesto de defensa acaba afectando al tamaño de la fuerza,

puesto que lo que se busca es mantener el nivel de profesionalización y las

inversiones en los programas de modernización. De este modo, cada año que pasa, las naciones modernas disponen de ejércitos más pequeños, pero fuertemente tecnificados y profesionalizados. En este sentido, son numerosos los ejércitos que han sufrido este proceso de reducción de personal, en aras de mantener sus desarrollos tecnológicos. Paradigma de ello, son los ejemplos de los Estados Unidos⁶ y China⁷.

Asimismo, a medida que avanza la tecnología, el equipo militar también se va volviendo más caro, lo que ejerce aún más presión sobre los presupuestos de defensa. Parece claro que las nuevas tecnologías aportan nuevas capacidades al campo de batalla, a menudo capacidades decisivas en el entorno operativo adecuado; pero qué duda cabe, que todas tienen un extraordinario coste. Por este motivo, en los ejércitos modernos se cumple la máxima de «calidad sobre cantidad» en aras de poseer determinadas ventajas tecnológicas sobre un hipotético adversario. Sin embargo, es necesario decir, que la mayoría de las veces, el cumplimiento de esta máxima se realiza sin tener en cuenta el ritmo adecuado de reposición en caso de guerra. En este sentido, puede que los ejércitos modernos mantengan sus stocks en niveles básicamente aceptables. Sin embargo, planear y programar como habría que reponer dicho stock en caso de conflicto real, es una cosa muy diferente; y es que, es necesario tener en cuenta los tiempos de producción, que son normalmente largos, asociados a este tipo de nuevas tecnologías avanzadas⁸.

A este respecto, cuando la guerra comience, estos equipos irán sufriendo, inevitablemente, bajas y la cantidad de material y armamento avanzado disponible se irá agotando en las primeras etapas de un conflicto prolongado. Este hecho, sin duda, podría aumentar la probabilidad de un estancamiento del conflicto. Por este motivo, se podría aseverar que, durante el estancamiento en el campo de batalla, la base industrial militar

⁶ De acuerdo a la National Defence Authorization Act, correspondiente al año 2023, el Ejército de los Estados Unidos ha sufrido un recorte de un 6%, lo que supone 33.000 efectivos menos, en sólo un año; quedándose actualmente en 452.000 efectivos. SPOEHR, Thomas. «The Incredible Shrinking Army: NDAA End Strength Levels Are a Mistake». The Heritage Foundation. [The Incredible Shrinking Army: NDAA End Strength Levels Are a Mistake | The Heritage Foundation](#). Fecha de consulta: 4 Enero 2024.

⁷ El Ejército Popular de Liberación de China ha sufrido una reducción de unos 300.000 efectivos durante la última década, y todo ello, con la finalidad de invertir más esfuerzo en sus desarrollos tecnológicos. NI, Adam. «Why China is trimming its Army». The Diplomat. [Why China Is Trimming Its Army – The Diplomat](#). Fecha de consulta: 4 Enero 2024.

⁸ En este sentido, son de sobra conocidos los problemas ucranianos de falta de stock y de reposición de carros de combate y de material de guerra; así como la dificultad de occidente de reponer dicho material por ser equipos de elevado coste económico y de larga producción.

de un combatiente, y no una munición exquisita en particular, podría ser el factor decisivo para ganar la guerra⁹.

Podría decirse, por tanto, que la combinación de tropas caras, equipos caros y costes de mantenimiento y reposición elevados, en dinero y tiempo, son un denominador común en ejércitos pequeños, profesionales y tecnológicamente avanzados. Este hecho, combinado con la renuencia a arriesgarse a la destrucción de unas fuerzas armadas costosas y la dificultad de reposición de stocks, tendrían cierta similitud con la era de la guerra limitada e indecisa del siglo XVIII: filosofía del Duque de Malborough y Federico el Grande en estado puro. Y es que, al igual que el desarrollo de potentes mosquetes en el siglo XVIII, hacían muy costosa e indecisa la guerra; en nuestro tiempo también emergen nuevas tecnologías que hacen que el entorno operativo se preste al estancamiento de la guerra.

Las nuevas tecnologías. De nuevo a las trincheras en el campo de batalla

La guerra de Ucrania, como paradigma de la guerra en este nuevo tiempo, ha traído el desarrollo y puesta en escena de nuevos sensores, drones, satélites y las novedosas plataformas de vigilancia y reconocimiento, combinados con armas de precisión de largo alcance. En este sentido, una de las principales lecciones aprendidas de ambos contendientes, es que estos desarrollos tecnológicos hacen cada vez más difícil el movimiento, la maniobra y la protección de la fuerza de sus unidades¹⁰.

A primera vista, la adquisición de estos sistemas parece ser el componente decisivo de la guerra, ya que cualquier unidad puede ser fácilmente descubierta y batida por el fuego. De hecho, podríamos pensar que quien disponga de esta tecnología podría alcanzar una victoria decisiva. Incluso, se puede llegar a la falsa creencia que el oponente que prevalecerá será quien tenga más sensores, mejores puestos de mando, mayor número

⁹ A pesar de las sanciones, durante el año 2023, Rusia fue capaz de construir hasta 2.300 carros de combate; mientras que Ucrania recibió unos 1.250. Asimismo, Corea del Norte está suministrando todo tipo de municiones, de todos los calibres, a las fuerzas rusas. Este hecho podría decantar la balanza de la guerra del lado ruso. DEFENCE PRESS. «Tanks, IFVs, APVs: What weaponry did Ukraine receive from Allies in 2023?» Defence Press. [Tanks, IFVs, APVs: What Weaponry Did Ukraine Receive From Allies in 2023? \(Part 1\) | Defense Express \(defence-ua.com\)](#). Fecha de consulta: 7 de febrero de 2024.

¹⁰ BIDDLE, Stephen. «Back in the trenches. Why new technology hasn't revolutionized warfare in Ukraine». Foreign Affairs. September/October 2023. [Back in the Trenches: Why New Technology Hasn't Revolutionized Warfare in Ukraine \(foreignaffairs.com\)](#). Fecha de consulta: 5 de febrero de 2024.

de municiones de precisión; y además aquel que sea capaz de explotar dicha ventaja informativa.

De hecho, el dominio norteamericano en la Primera Guerra del Golfo, sus ataques selectivos a objetivos de alto valor durante la Guerra Global contra el Terrorismo y, más recientemente, el éxito azerbaiyano y sus drones contra tropas armenias, respaldan esta afirmación, al menos en el nivel táctico. Sin embargo, si se examinan más de cerca, se puede apreciar que los efectos de estos drones, sensores y municiones de precisión no son muy diferentes de los proyectiles que los adversarios se han estado lanzando durante siglos. De hecho, estos nuevos sistemas de armas conforman el campo de batalla a nivel táctico y operacional e incluso estratégico, pero no son la solución para librar una guerra exitosa, alcanzar una victoria decisiva o incluso para disuadir a un adversario¹¹.

En este sentido, se puede establecer que estos nuevos sistemas de armas establecen los parámetros a partir de los cuales las fuerzas, y en particular las fuerzas terrestres, tienen que operar a nivel táctico. La diferencia clave es que, hoy día, el campo de batalla posee mucho más espacio inseguro que nunca. Podría decirse que estos sistemas han creado la nueva «*tierra de nadie*» de nuestra era, que se extiende a lo largo de cientos de kilómetros, en lugar de los cientos de metros que vimos en la Primera Guerra Mundial. Y en cuanto a los sistemas de armas, podríamos decir que se ha cambiado la ametralladora de la Gran Guerra, esa que produjo el estancamiento en la tierra de nadie; por la existencia de estos nuevos sistemas de armas.

Como se ha visto en Ucrania, las fuerzas rusas y ucranianas, que operan en campo abierto, han sido destruidas tanto por armas guiadas de precisión como por artillería convencional apoyada por drones y sistemas de reconocimiento. La guerra ha entrado en un punto muerto, con sistemas defensivos de kilómetros de trincheras y campos de minas, asemejándose a un campo de batalla de cualquiera de la Gran Guerra¹². El reto para los mandos ruso y ucraniano es similar al que enfrentaron las potencias beligerantes

¹¹ Una forma de evaluar si las nuevas armas y desarrollos tecnológicos son decisivos en Ucrania, es analizar las bajas que han infligido. En este sentido, quienes aprecian una revolución militar en Ucrania, suelen argumentar que los nuevos sistemas de vigilancia, los drones armados, etc..., han hecho que el campo de batalla moderno sea radicalmente más letal. Sin embargo, la letalidad real de las armas rusas y ucranianas en esta guerra apenas difiere de la observada en guerras anteriores, y en algunos casos es incluso inferior. Lo que sí que hace es condicionar el entorno operativo a nivel táctico. BIDDLE, S. Op. cit.

¹² Ibidem.

de la Gran Guerra: ¿cómo atravesar una tierra de nadie tan vasta y tener suficientes fuerzas para ser decisivo?

A este desafío se suma el hecho de que los nodos logísticos de la retaguardia, que antes eran seguros, ahora se encuentran dentro de esta nueva «tierra de nadie» y ya no están a salvo de la destrucción, como demuestran los exitosos ataques rusos y ucranianos sobre depósitos e instalaciones militares ubicados en la retaguardia enemiga.

Emerge por tanto un importante dilema sobre qué hacer con el movimiento de unidades y la maniobra táctica cuando estamos en ofensiva. La cuestión es que la combinación de todos estos factores del entorno operativo con los nuevos desarrollos tecnológicos, hacen que el movimiento y la maniobra no sean ideales cuando sabemos que estamos siendo observados y somos presa fácil de drones armados y municiones de largo alcance. Por tanto, todo ello nos hace preguntarnos si, hoy día, la ventaja de la defensiva está en su punto álgido, tal y como lo estuvo hace ya casi un siglo.

Conclusión: Guerra de estancamiento y ventaja de la defensiva

Como se ha podido apreciar, el terreno urbano proporciona ocultación y cobertura, y hay más terreno urbano que nunca en la historia de los conflictos. Asimismo, para tratar de ser decisivo en la guerra no basta con poseer superioridad en los fuegos, sino que continúa siendo necesario ocupar el terreno clave del adversario con determinación. Por tanto, al final, habrá que obligar al adversario a combatir para arrebatarse el terreno, normalmente terreno urbano, lo que hará que los defensores puedan ganar tiempo. Tiempo necesario, bien para desgastar al enemigo; bien para obtener ayuda o una intervención de una potencia aliada extranjera. En definitiva, producir un estancamiento en las operaciones, que marque el desarrollo de la guerra en el camino de la indecisión y que, a la larga, sólo permita la consecución de objetivos limitados por parte el atacante¹³.

Además, la necesidad de ocupar el terreno clave del adversario, haciendo frente a la combinación de terreno urbano y a las plataformas de observación y ataque no tripuladas

¹³ Los ucranianos, por ejemplo, se han refugiado en sus ciudades para mitigar y equilibrar la balanza del combate ante las enormes capacidades rusas. Asimismo, Hamas continúa combatiendo, a la defensiva, en la Franja de Gaza tratando de estancar el conflicto y obtener un alto el fuego provechoso o la extensión del conflicto a Líbano e Irán; lo que a la postre resultaría en un mayor desgaste del ejército hebreo.

y fuegos de precisión de largo alcance, ocasionaría un enorme desgaste, en bajas y medios, a los ejércitos del potencial agresor. Un coste inasumible y de difícil reposición para ejércitos profesionalizados y tecnológicamente avanzados¹⁴.

De este modo, si la actual guerra de Ucrania es un indicador, el futuro carácter de la guerra tratará menos de intercambios de misiles intercontinentales y ataques cibernéticos (aunque desempeñarán un papel importante sin duda) y más sobre sistemas de vigilancia remotos, que pueden observar a distancia al adversario y que consiguen atacar eficaz y letalmente; al tiempo que niega esa capacidad al adversario con medidas de fuego de precisión de largo alcance, guerra electrónica, sistemas antiaéreos y antimisiles, etc. Pero, ¿desaparecerá la maniobra? Evidentemente no. El contacto directo de fuerzas y la guerra de maniobra no desaparecerá, aunque su prevalencia será menor y tendrá mucha menos importancia relativa que décadas pasadas¹⁵.

Por tanto, todas estas características emergentes de la guerra sugieren que estamos entrando en una nueva era de guerra indecisa caracterizada por los dispositivos defensivos, el estancamiento y el combate a distancia, a lo largo de una extensa «tierra de nadie»; donde sólo será posible alcanzar objetivos de guerra limitados, a pesar de los avances tecnológicos. Asimismo, los nuevos sistemas de armas con vocación de ser decisivos en la batalla, son incapaces de apoderarse, ocupar y mantener el terreno clave, y parece que el carácter de la guerra se muestra más estancado y limitado que nunca.

La maximización de las ciudades como terreno clave, el coste de la guerra y su sostenimiento, la moderación en el uso de fuerza y los cambios tecnológicos, han dado lugar a un entorno operativo que beneficia a la guerra defensiva más que en cualquier otro momento desde la Gran Guerra. Cuando este terreno es una gran urbe, el atacante tendría que realizar sus movimientos de aproximación y maniobrar a través de espacios abiertos que estarán constantemente amenazados por sensores de vigilancia y observación, drones armados, y los medios de adquisición y fuegos de largo alcance del defensor. Los precedentes de Fallujah, Mauripol o Bajmut nos muestran que la lucha en

¹⁴ Con la finalidad de evitar dicho desgaste, el carácter de la guerra podría converger hacia una «competición del salvaje» de municiones de precisión de larga distancia, donde el contacto entre las tropas se minimice. PULIDO, Guillermo. «La Batalla Multidominio y el campo de batalla futuro». Ejércitos. Revista Digital sobre Defensa, Armamento y Fuerzas Armadas. [La Batalla Multidominio y el campo de batalla futuro \(revistaejercitos.com\)](#). Fecha de consulta: 6 de marzo de 2024.

¹⁵ Según cifras del Ministerio de Defensa ucraniano, se estima que Rusia sufrió 146.820 bajas durante el primer año de la invasión; y que el 85% de las bajas rusas fueron causadas por la artillería ucraniana. BIDDLE, S. Op. cit.

este terreno lleva tiempo y un coste de vidas difícilmente asumible; lo que podría frustrar las esperanzas de un agresor de obtener una victoria rápida y decisiva; propiciando el estancamiento y la consecución de objetivos limitados.

Se puede apreciar, y Ucrania es un exponente de ello, como este estancamiento se conforma sobre la sólida base de una tríada: la voluntad de resistencia, la existencia de grandes cantidades de municiones y una sólida base industrial; siendo estos tres factores determinantes en la conducción de la guerra.

La contienda ucraniana, a pesar de la guerra cibernética, los drones y aviones no tripulados y las municiones de largo alcance e inteligentes, se parece mucho más a la Gran Guerra que a una guerra futurista. Entonces, ¿Cuáles son las consecuencias de esta guerra limitada e indecisa...? La respuesta no es fácil. Pero si realmente nos estamos enfrentando a un nuevo carácter de la guerra limitado e indeciso, que produce estancamiento, es también necesario establecer un nuevo pensamiento sobre qué estrategias seguir para enfrentarla y salir victorioso. Asimismo, y tal y como pasó antaño, sólo la emergencia de nuevos sistemas de armas y sus nuevas tácticas y procedimientos podrán romper «las tablas» en el campo de batalla, e inclinar de nuevo la balanza hacia la ofensiva.

*Miguel Ángel Pérez Franco**

Teniente Coronel del Ejército de Tierra, DEM
Estado Mayor de la Defensa

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

IN
E
P
E



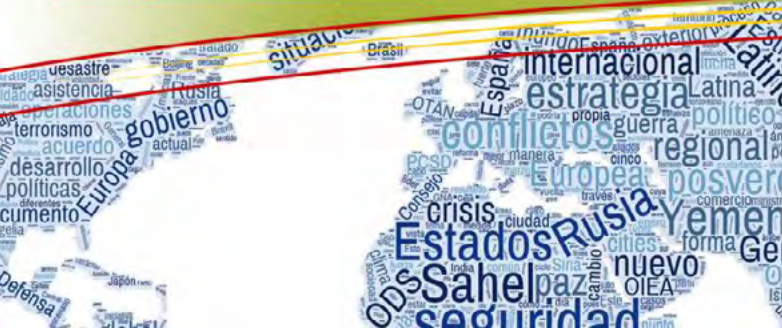
Documentos

INVESTIGACIÓN



Documentos
INVESTIGACIÓN

- 1029** ¿Qué es Occidente? Occidente ante su identidad: desafíos contemporáneos. Federico Aznar Fernández-Montesinos
- 1112** La disputa entre Guyana y Venezuela por el Esequibo: más allá de un conflicto territorial. Elena C. Díaz Galán



01/2024

31/01/2024

Federico Aznar Fernández-Montesinos

¿Qué es Occidente? Occidente ante su identidad: desafíos contemporáneos

¿Qué es Occidente? Occidente ante su identidad: desafíos contemporáneos

Resumen:

La globalización ha hecho del mundo un escenario de una gran complejidad. La guerra de Ucrania, expresión del revisionismo ruso, ha desencajado un mundo multipolar y las lógicas que lo gobiernan, lo que incrementará la conflictividad periférica. Su éxito supondría la reversión de la globalización, razón por la que habría de afrontar sus inercias. Y es que Rusia sostiene dos conflictos políticos simultáneos. Uno con Ucrania, de alta intensidad y con componentes híbridos. Y otro directamente con Occidente tratando de provocar un shock de oferta, esto es, disuadiendo a Occidente de implicarse en dicho conflicto mediante su penalización económica, social y energética. La paz por las consecuencias extremas de cualquier eventual solución debiera ser el resultado de un compromiso en el que se dirima la posición rusa y su relación con una Europa a la que pertenece.

Palabras clave:

Guerra, Ucrania, Rusia, Geopolítica, Unión Europea, Sur global, energía, zona gris, guerra económica, tecnología

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

What is the West? The West facing its identity: contemporary challenges

Abstract:

Globalization has made the world a scenario of great complexity. The war in Ukraine, an expression of Russian revisionism, has disrupted a multipolar world and its logic. This will increase peripheral conflicts. Its success would mean the reversal of globalization, which is why it would have to face its inertia. And it is that Russia sustains two simultaneous political conflicts. One with Ukraine, high intensity and with hybrid components. And another directly with the West trying to cause a supply shock, that is, dissuading the West through its economic, social and energy penalties from getting involved in said conflict. Peace due to the extreme consequences of any eventual solution should be the result of a compromise in which the Russian position and its relationship with a Europe to which it belongs is settled.

Keywords:

War, Ukraine, Russia, Geopolitics, European Union, Global South, energy, gray area, economic warfare, technology.

Ahora el invierno de nuestro descontento se vuelve verano con este sol de York; y todas las nubes que se encapotaban sobre nuestra casa están sepultadas en el hondo seno del océano.

Shakespeare, Ricardo III

La geopolítica de Occidente

Occidente es un lugar geográfico utilizado para definir un dominio cultural. Este difundido por la globalización, es el eje y la clave de bóveda, cuando no la piedra del molino que desmenuza otras culturas como parte del proceso de racionalización cultural que la globalización comporta.

Pero mientras la población del mundo aumenta, Occidente la pierde. Así la UE pasará de 447 millones de habitantes en 2020 a 416 en 2100. Esto es, perderá un equivalente a uno de sus Estados miembro de tamaño intermedio. Como ya refería Luttwak en el año 2000: “desde un punto de vista demográfico, Occidente está desapareciendo. En los sitios en que esto no ocurre, se debe a que está recibiendo inmigración de países no occidentales. Pero la cultura sobrevivirá. Cuando el último occidental haya muerto, todavía encontraremos a Lucrecio publicado en Corea.”¹

Occidente existe por contraposición a Oriente, como expresión de un hecho diferencial. Ambos se conjugan simultáneamente. Con todo, su existencia no autónoma sirve también para poner en valor la continuidad o proximidad de las subculturas que agrupa, y, con ello, la existencia de un acervo común. Expresa dicotómicamente un espacio de comunidad diferenciado de su entorno. Este no existe sin aquellos que no lo reflejan.

Es más, antes de decidir que es Occidente, deberíamos definir que es Europa, que, a fin de cuentas, es el espacio geográfico de su casa solariega. El problema es que su límite oriental, lo que la separa de Asia, no es un mar sino una cadena montañosa, los Urales

¹ LUTTWAK, Edward. “El orden global del siglo XXI.” Coloquio entre Francis Fukuyama, Timoty Garton Ash, Eric Hobsbawam, Pierre Hassner y Edward Luttwak para el periódico “La Razón” suplemento “El Cultural”, 20 a 26 febrero de 2000, p. 24.

(que, para más enconamiento, parte a Rusia en dos), a diferencia de lo que ocurre con el resto de los continentes. Europa podría verse como un apéndice del gran continente asiático o, por su excepcionalidad, como un espacio más de voluntad que geográfico.

Esto mismo sucede aun en mayor medida con el término Occidente. Este es un espacio de geometría variable desde que Lutero se refiriera al mismo por primera vez; y aun antes de ese momento, como un término implícito o sobre entendido.

En la Edad Media, Occidente era el espacio que reconocía la primacía de la cátedra de San Pedro, al Romano Pontífice; y Oriente, el mundo bizantino. Después, y tras perder la orilla Sur del Mediterráneo, ha acabado por absorber a las iglesias orientales y adoptar sus propias edades; Renacimiento, Barroco, Ilustración Colonialismo.... Y hasta propuestas políticas como el Capitalismo y la Democracia, que, prescindiendo de consideraciones étnicas, y siendo constructos realizados en términos axiológicos occidentales, se han convertido en elementos centrales de la globalización, razón por la que obligaban a pronunciarse por su aceptación o su rechazo.

La idea de imperio universal nace en la Grecia de Alejandro, dotado con una genealogía y referencias orientales y, como realidad fáctica, efímero. Encontrará su concreción en un imperio romano construido sobre claves griegas.

Pero imperio universal no significaba ni imperio global ni imperio mundial; y ello no como resultado precisamente del imperfecto conocimiento geográfico del momento. Y es que la filosofía política del mundo griego incluía en su espacio de interés solo una parte de la tierra conocida, la *Oikumene*, la tierra habitada regular y ordenadamente, esto es, la parte del mundo donde la tierra puede sostener la existencia de ciudades. Es la tierra de las ciudades (*civis*), término del que se deriva el concepto de civilización, en tanto que definidora de una cultura el estilo de vida de las ciudades².

Como refiere Andrés González Martín, para los romanos la *Oikumene* es el *orbis terrarum* es la tierra habitada, la zona del mundo que importa y en la que construir el imperio universal. El imperio universal no es el propio de todo el mundo, no es global, es solo el imperio de la tierra habitada, de la tierra civilizada. Todo lo demás queda relegado a un cómodo anonimato, era la tierra de los bárbaros, lo que no pertenecía al orbe

² GONZÁLEZ MARTÍN, Andrés. "Conferencia de geopolítica". Escuela Superior de las Fuerzas Armadas, 2012

romano. Bárbaro es un exónimo del griego cuyo significado viene a ser “el que balbucea”- *bar...bar* por *bla...bla* – significando la imposibilidad de comunicación y. un punto de evolución o estadio intermedio entre el salvajismo y la civilización.

Contra los barbaros existía un derecho de conquista no una obligación de civilización; la pesada carga del hombre blanco de Kipling todavía no había entrado en juego. La intervención fuera del imperio no era una obligación moral, ni civilizatoria respondía solo al propio interés. Los romanos conquistaron el mundo conocido sólo para defenderse. Esta concepción limitada se rompe con el cristianismo, el criterio de pertenencia no era el carácter de ciudadano, el criterio discriminador no estaba ya en el carácter bárbaro, sino en la no pertenencia a la iglesia. Siendo la Iglesia un espacio abierto, todos tenían cabida. El elemento de diferenciación deja de ser civilizatorio. El bárbaro no puede acceder a la ciudadanía; el gentil, si se convierte, se incorpora al imperio³.

La ribera norte del Mediterráneo queda perfilada por el protestantismo que marca sus extremos, y no viene mal recordarlo pues, en 2017. se cumplieron 500 años de que Lutero clavase sus 95 tesis en la iglesia de Wittenberg. El mundo europeo mediterráneo es ortodoxo católico.

³ GONZÁLEZ MARTÍN, Andres. “Conferencia de geopolítica”. Escuela Superior de las Fuerzas Armadas, 2012.

TOP 30 PUERTOS UE POR TRÁFICO TOTAL EN 2020								
Rk	Puerto	País	2020	2019	2018	2017	%20/19	%20/17
1	Róterdam	Países Bajos	436,8	469,4	469,0	467,0	-6,9%	-6,5%
2	Amberes	Bélgica	230,8	238,2	235,3	223,6	-3,1%	+3,2%
3	Hamburgo	Alemania	126,3	136,6	135,1	136,5	-7,5%	-7,5%
4	Algeciras	España	107,3	109,4	107,4	101,6	-2,0%	+5,6%
5	Ámsterdam	Países Bajos	91,0	105,0	101,8	100,8	-13,3%	-9,7%
6	Valencia	España	80,9	81,1	76,6	71,5	-0,2%	+13,2%
7	Haropa (1)	Francia	75,0	90,0	94,7	92,9	-16,7%	-19,3%
8	Marsella	Francia	68,9	78,8	81,0	80,6	-12,6%	-14,5%
9	Bremen/Bremerhaven	Alemania	66,5	69,4	74,1	74,2	-4,2%	-10,4%
10	North Sea Port (2)	Bélgica	63,5	71,4	70,3	66,6	-11,1%	-4,7%
11	Constanza	Rumanía	60,4	66,6	61,3	58,4	-9,4%	+3,4%
12	Barcelona	España	59,5	67,9	67,8	61,4	-12,4%	-3,0%
13	Duisburg	Alemania	59,0	61,1	65,3	68,3	-3,4%	-13,6%
14	Trieste	Italia	54,1	62,0	62,7	62,0	-12,7%	-12,6%
15	Gdansk	Polonia	48,5	52,2	49,0	40,6	-7,1%	+19,5%
16	Klaipeda	Lituania	47,7	46,3	46,6	43,2	+3,2%	+10,6%
17	Zeebrugge	Bélgica	47,0	45,8	40,1	37,1	+2,6%	+26,6%
18	Dunkerque	Francia	45,2	53,0	51,6	50,4	-14,7%	-10,3%
19	Génova	Italia	44,1	52,8	55,8	56,1	-16,3%	-21,3%
20	Sines	Portugal	42,2	41,8	49,7	49,9	+0,9%	-15,5%
21	Gotemburgo	Suecia	37,5	38,9	40,5	40,8	-3,6%	-8,1%
22	Dublín	Irlanda	36,9	38,1	38,0	36,4	-3,3%	+1,3%
23	Cartagena	España	33,0	34,3	33,9	34,7	-3,6%	-4,8%
24	Livorno	Italia	31,7	36,7	36,5	33,6	-13,6%	-5,8%
25	Huelva	España	29,9	33,8	33,0	32,3	-11,5%	-7,5%
26	Bilbao	España	29,6	35,6	35,7	34,3	-16,6%	-13,6%
27	Nantes Saint-Nazaire	Francia	28,0	30,7	32,5	29,6	-8,8%	-5,5%
28	Cagliari	Italia	27,4	34,7	35,9	37,9	-21,1%	-27,8%
29	Tarragona	España	26,5	32,8	32,1	33,7	-19,2%	-21,4%
30	Las Palmas	España	25,8	26,7	27,0	27,0	-3,4%	-4,5%

Datos en millones de toneladas. Fuente: Autoridades Portuarias. Elaboración: TRANSPORTE XXI
Notas: (1) Puertos de Le Havre, Rouen y París. (2) Puertos de Gante y Zeeland.

Figura: treinta puertos más relevantes de Europa.

Fuente: "Ocho puertos españoles en el top 30 europeo por tráfico total"

<https://www.transportexxi.com/ocho-puertos-espanoles-en-el-top-30-europeo-por-trafico-total/>

Desde entonces el centro de gravedad europeo se ha desplazado hacia el norte, fuera de los limes del antiguo Imperio Romano, por más que los países que son motores de Europa hayan hecho suya la herencia grecolatina. Y son ahora esos países, antaño bárbaros quienes, en el contexto de la crisis económica de 2008, permitieron que Grecia continuara siendo Europa, cuando tal nombre proviene de un antiguo mito griego.

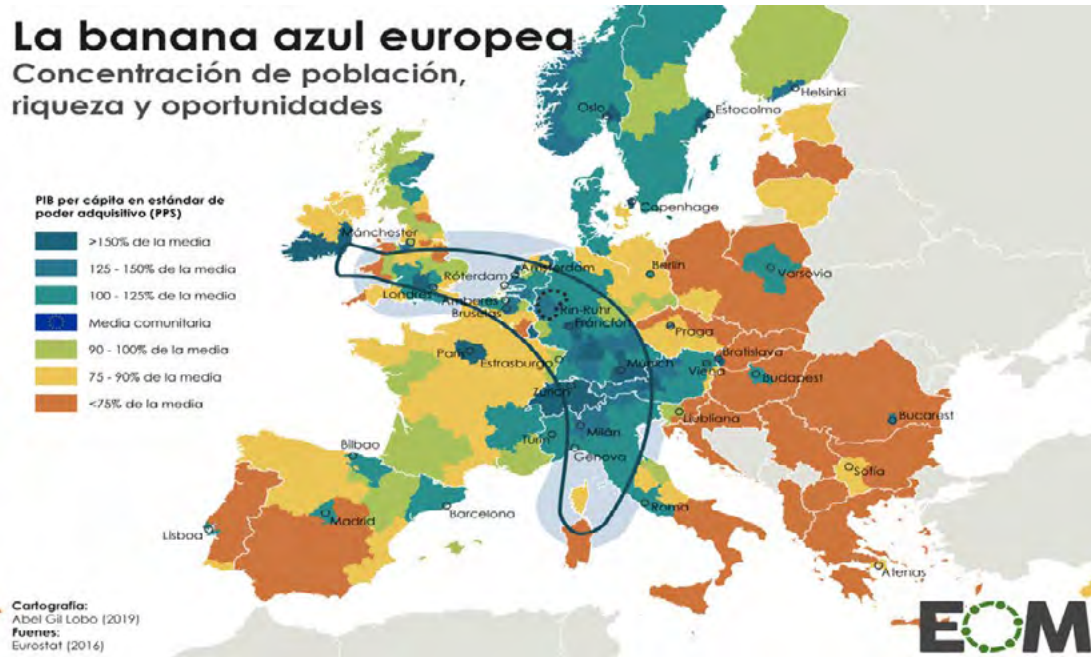


Figura: Banana Azul.
 Fuente. "La banana azul europea" El Orden Mundial.
<https://elordenmundial.com/mapas-y-graficos/la-banana-azul-europea/>

No obstante, la conocida como “banana azul” que recoge los lugares de mayor riqueza en Europa y que comienza en la rica región de la Lombardía, sigue por las antiguas posesiones españolas que rodeaban a la antigua Francia - la malhadada herencia borgoñona que se encuentra en las raíces de casi dos siglos de conflicto con ese país-, siguiendo el conocido como Camino Español, entra en los Países Bajos y acaba en Inglaterra. Pero también está la llamada “banana dorada” que se extiende por la costa de Italia Francia y España. No se verifica así la pretendida superioridad que otorgaba Max Weber a los valores protestantes.

“los católicos participan también en menor proporción en las capas ilustradas del elemento trabajador de la moderna gran industria. Es un hecho conocido que la fábrica nutre las filas de sus trabajadores más preparados como elementos procedentes del pequeño taller, en el cual se forman profesionalmente, y del que se apartan una vez formados; pero esto se da en mucha mayor medida en el elemento protestante que en el católico, porque los católicos demuestran una inclinación mucho más fuerte a seguir en el oficio en el que suelen alcanzar el grado de maestros mientras que los protestantes se lanzan en un número mucho mayor a la fábrica, en la que escalan los puestos superiores del proletariado ilustrado y de la burocracia industrial⁴.”

⁴ WEBER, La ética protestante y el espíritu del capitalismo, 1904

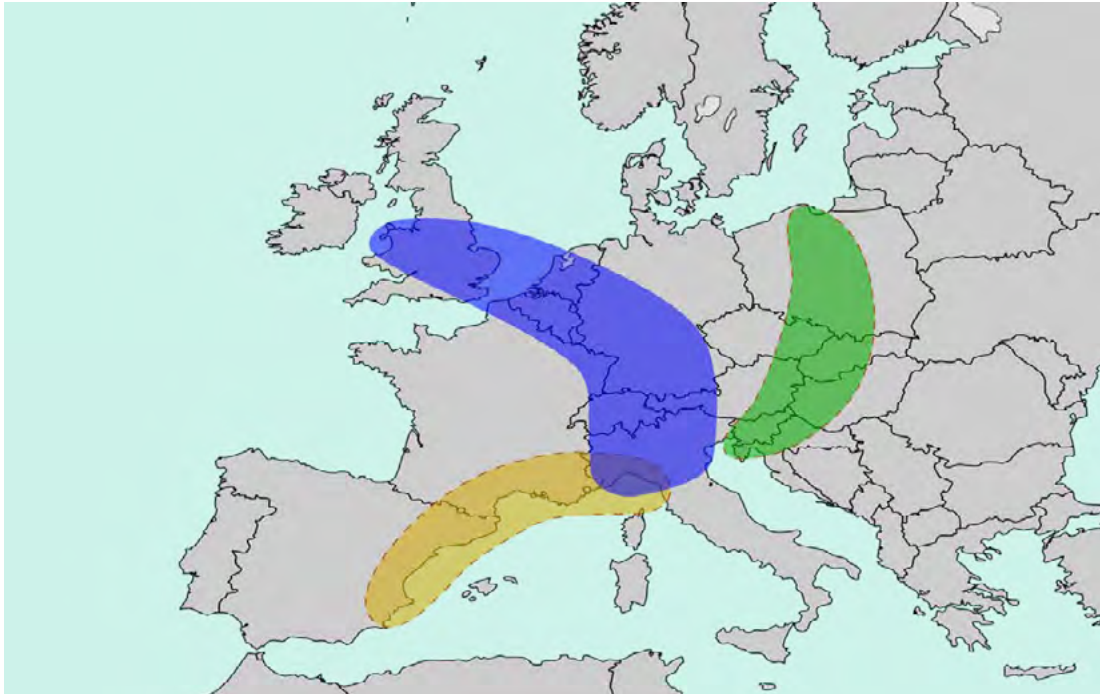


Figura: Banana Azul, Banana dorada, Banana verde
Fuente: wikipedia

Al mismo tiempo, y presentando sus valores como transparentes, Centroeuropa trata de integrar al Sur a través de la red de infraestructuras y en términos culturales. Por eso, no deja de sorprender que la quiebra de *Lehman Brothers* en Estados Unidos y que entró en Europa de mano de las hipotecas subprime y del mundo anglosajón, acabase derivando en el resurgimiento del término PIGS para referirse a Portugal, Grecia, Italia y España. Tal narrativa ayudó a que el problema de las hipotecas se transformase, mediática y políticamente, en el problema de que los países no protestantes del Sur de Europa no honraban sus compromisos económicos.

La civilización europea

El concepto civilización es amplio pues supone un “conjunto de ideas, creencias religiosas, técnicas, artes y costumbres propias de un determinado grupo humano”

(RAE). No en vano, como se ha dicho, deriva del latín *civis*. *civitas* que señala el estilo de vida de las ciudades.⁵

Para los Toffler el término abarca materias tan variadas como la tecnología, la vida familiar, la religión, la cultura, la política, las actividades empresariales, la jerarquía, la hegemonía, los valores, la moral sexual y la epistemología.⁶ Y Huntington por su parte la define como una “entidad cultural... el nivel más amplio de identificación.”⁷

Este defiende la tesis de que “las grandes divisiones del género humano y la fuente predominante de conflicto van a estar fundamentadas en la diversidad de las culturas... el choque de las civilizaciones dominará la política mundial; las líneas de fractura entre las civilizaciones serán las grandes líneas de batalla del futuro⁸.” Así, las civilizaciones se han constituido en la definición de la identidad colectiva y dividen el mundo en grandes bloques, en cuyas líneas de fractura se produce la fricción y el conflicto.

El discurso de Huntington identifica el “nosotros” en las civilizaciones y se fundamentaba en que las diferencias más relevantes entre pueblos no son las económicas, políticas o ideológicas, sino las de signo cultural concluyendo de ello, que, aun manteniendo el concepto de Estado su vigencia, las Relaciones Internacionales se caracterizarán por un equilibrio de poder entre las civilizaciones.

De hecho, considera que el conflicto se instala en las líneas de fractura que separan las siete civilizaciones en que el autor divide el mundo. Además, piensa que yuxtapone cada vez más a miembros de diferentes culturas motivando una reflexión sobre su identidad.

Esto se explica por las evidentes e insalvables diferencias existentes, junto al hecho de que el mundo se haya quedado más pequeño por lo que “las interacciones entre pueblos y gentes de diferentes civilizaciones intensifican la conciencia de civilización de los individuos y ésta a su vez refuerza diferencias y animosidades⁹” al tiempo que los procesos de modernización despojan a los hombres de sus antiguas identidades.

⁵ RACIONERO, Luís. “El siglo XXI”. Diario ABC día 16 de noviembre de 1992

⁶ TOFFLER, Alvin y Heidi. Las guerras del futuro Ediciones Plaza & Janés, Barcelona, 1994, p. 41.

⁷ HUNTINGTON, Samuel P. ¿Choque de civilizaciones? Editorial TECNOS, Madrid 2002, pp. 13 y 14

⁸ Ibidem, p. 15 y 16.

⁹ Ibidem, pp. 24 y 25.

Pero modernización no implica necesariamente occidentalización: “las sociedades no occidentales se pueden modernizar y se han modernizado de hecho sin abandonar sus propias culturas y sin adoptar indiscriminadamente valores, instituciones y prácticas occidentales¹⁰.” En este sentido, Ignatieff, citando la obra de Gibbon *La decadencia y caída del Imperio Romano*, publicado en 1776, señala que los orgullosos romanos cometieron el fatal error de confundir “la monarquía romana con el globo terráqueo.¹¹”

Además, si en Occidente la modernidad está, hasta cierto punto, asociada a la marginación de la experiencia religiosa, en Oriente, el camino ha sido el contrario, puesto que se ha utilizado la religión en beneficio de la política. Piénsese que Jesucristo murió crucificado por lo que la cristiandad surgió contra el poder vigente, no incorporándose al imperio hasta el siglo IV, tras la conversión de Constantino. El recorrido del islam es el contrario, pues el profeta Mahoma era líder político y religioso y sus sucesores heredaron tales poderes.

Y es que, no siendo la cultura Occidental universal, la modernización no es igual a la occidentalización, y las pretensiones universalistas de Occidente, necesariamente, acabarán por producir un choque de civilizaciones. La exportación de la democracia y el modelo capitalista, que incorporan su acervo civilizacional, no es otra cosa que la propuesta del *Fin de la Historia* de Fukuyama, además de una reformulación cortés y políticamente correcta del *white men burden* decimonónico. Estos se convierten por ello en una suerte de caballo de Troya al trasladar ocultos tanto un sistema de valores como la lógica cartesiana, esto es, sus códigos axiológicos que son presentados con la aparente ausencia de modelos culturales.

El elemento más significado de la civilización, en torno al cual se vertebra la cultura es así la religión. Conflictos ideológicos, han sido sustituido por otros con matices religiosos, que son aquellos sobre los que se cimientan ahora las relaciones de solidaridad.

En este sentido, merece referirse que, algunos sociólogos consideran que las ideas de tótem y Dios tienen el mismo origen. Durkheim¹² afirma que “los dioses son los pueblos pensados simbólicamente,” y que “los intereses religiosos no son más que la forma

¹⁰ Ibidem, p. 57.

¹¹ IGNATIEFF, Michael. El nuevo imperio americano. Editorial Paidós, Barcelona 2003, p.13.

¹² ARON, Raymond. Las etapas del pensamiento sociológico. Ediciones siglo XX, Buenos Aires, pp. 54 y ss.

simbólica de los intereses morales y materiales”. Esto es, que no son los dioses los que hacen a los pueblos, sino los pueblos los que crean a los dioses que los representan.¹³ La idea de Dios, así vista, sólo es una forma de culto a la sociedad a sí misma que convierte la experiencia religiosa en un éxtasis en grupo con funciones formadoras de identidad y productoras de cohesión social.¹⁴ Desde esta perspectiva, resulta más relevante la idea de lo sagrado que la de Dios.

Por ello, una civilización como la occidental que se presenta como acultural y universal, entra en colisión con el particularismo de las otras civilizaciones que así toman conciencia de sí mismas y comienzan a convertirse en sujetos de una dinámica de la que antes sólo formaban parte las naciones occidentales.

Del trabajo de Huntington puede inferirse que los niveles de conflictividad con Occidente se incrementarán en el futuro, pero también que es improbable que se produzca un auténtico choque de civilizaciones. No obstante, lo que sí son factibles son las colisiones en todo el margen de las líneas de fractura, razón por la que postula un orden internacional basado en las civilizaciones.

La crítica que cabe hacersele, además de una académicamente insostenible rigidez conceptual, es que conduce del determinismo biológico al determinismo cultural.¹⁵ En cualquier caso, las diferencias de signo cultural no causan las guerras como tampoco las semejanzas garantizan la armonía. Muchas civilizaciones están fragmentadas al incorporar una pluralidad étnica, lingüística... Y los grandes conflictos no son intercivilizatorios, sino intracivilizatorios.

América del Norte, poblada fundamentalmente con emigrantes europeos y ligada a todos los hitos de la Historia europea, es también parte de Occidente. Pero Huntington considera que Latinoamérica no pertenece a Occidente y lo hace, entre otros motivos — que también servirían para excluir a España, como en algún momento también excluyó a Grecia—, porque «incorpora a las culturas indígenas que no existían en Europa y que fueron eficazmente aniquiladas en Norteamérica»¹⁶. Y añade:

¹³GONZÁLEZ NORIEGA, Santiago en Introducción a Durkheim, Émile. Las formas elementales de la vida religiosa. Ediciones siglo XX, Buenos Aires, pp., p. 7.

¹⁴ JOAS, Hans. Guerra y modernidad. Ediciones Paidós Ibérica S.A., Barcelona 2005, p. 95.

¹⁵ TERNON, Yves. El Estado criminal. Editorial Península, Barcelona 1995, p.106.

¹⁶ HUNTINGTON, Samuel P. El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial, Paidós, Barcelona, 1997, p. 51.

«Latinoamérica ha seguido una vía de desarrollo bastante diferente de Europa y Norteamérica. Aunque es un vástago de la civilización europea, también incorpora, en grados diversos, elementos de las civilizaciones americanas indígenas, ausentes de Norteamérica y de Europa. Ha tenido una cultura corporativista y autoritaria que Europa tuvo en mucha menor medida y Norteamérica no tuvo en absoluto. Tanto Europa como Norteamérica sintieron los efectos de la Reforma y han combinado la cultura católica y la protestante. Históricamente, Latinoamérica ha sido católica, aunque esto puede estar cambiando... La evolución política y el desarrollo económico latinoamericano se han apartado claramente de los modelos predominantes en los países del Atlántico Norte»¹⁷.

Estamos, de partida, ante un problema de definición que comienza con el observador y que se acrecienta al tratar de hacer monolítica una realidad que verdaderamente es una compleja diversidad cargada de matices, por mucho que se encuentre unida por una lengua y una cultura de base.

Las raíces europeas de Rusia

La categorización de Huntington también es muy discutible e incluso se la ha acusado de estar dotada de motivaciones políticas. Y es que, algo similar a lo que sucede con Latinoamérica, sucede en el caso de Rusia. De hecho, Huntington¹⁸ cree en la existencia de una civilización ortodoxa dirigida por Rusia, cuyos líderes, siguiendo una estrategia kemalista, han tratado históricamente de ubicarla en una civilización diferente, en Europa; y esto, por contrario a su naturaleza, al final, ha desgarrado el país.

Sin embargo, este enfoque no solo deja a Rusia fuera de Occidente, sino también a muchos Estados miembros de la UE de origen eslavos, además de a la propia Grecia.

Las civilizaciones no son bloques homogéneos, ni pueden serlo, sino que se encuentran dotados de un mismo acervo; existen diferencias, pero estas no son tantas en relación con los elementos comunes y sustanciales. El término civilización es muy polisémico y vago; se encuentra referido a una cultura muy fuerte y poderosa y a un sistema de organización social, es decir, a un "conjunto de costumbres, conocimientos y artes de

¹⁷ Ibidem, pp. 51-52.

¹⁸ HUNTINGTON, Samuel P. ¿Choque de civilizaciones? Editorial TECNOS, Madrid: 2002.

una sociedad humana en particular."¹⁹ No hay nadie con atribuciones suficientes para poder dar una respuesta categórica al respecto

Es cierto que Rusia tiene problemas para definir su identidad, pero la instrumentación del pasado ruso sobre una base imperial por parte del presidente Putin, junto con un mayor énfasis en los orígenes asiáticos del país, rompe con la convergencia en Europa expresada en el comienzo de su mandato presidencial en el año 2000,²⁰ y se debe a razones circunstanciales, así como también a dificultades a la hora de cumplir con su propia agenda interna. De hecho, era frecuente en los medios políticos rusos recurrir a una cita De Gaulle en su discurso de Estrasburgo de 1959: "Sí, es Europa, desde el Atlántico hasta los Urales, es Europa, es toda Europa que decidirá el destino del mundo".

Pero también es cierto que tal debate existía antes de que el presidente Putin sostuviese la existencia de una identidad eurasiática. Esta tiene sus raíces en los movimientos intelectuales de 1910-1920 y ha sido desarrollado políticamente por Putin, que en 2015 creó la Unión Económica Euroasiática.²¹ Es decir, Rusia está en Europa, pero no es de Europa. Es un país continente y, por ello, capaz de sostener por sí misma su propio proyecto civilizatorio e identidad. Hay rasgos de orgullo en esta afirmación, en su singularidad, por más que esta se sustente sobre el elemento étnico eslavo. A la postre, todos queremos ser especiales. La identidad euroasiática con que se ha pretendido dotar a Rusia como forma de diferenciarla del proyecto europeo no obedece a su Historia.

Lo que, por otra parte, está fuera de toda duda es el poderoso carácter de la cultura rusa y su contribución a la civilización occidental. Rusia es un país cristiano desde 988 que ya era mencionado en epopeyas como la Chanson de Roland o la Nibelungenlied.²² El Cantar de las huestes de Ígor es el último hito de los cantares de gesta medievales europeos. Esta obra anónima rusa del siglo XII narra la infortunada expedición militar de Ígor Sviatoslávich, príncipe de Nóvgorod Siéverski, contra los nómadas polovtsianos, pueblo túrquico procedente de las estepas de Asia Central, que amenazaba a la

¹⁹ Diccionario de la Lengua Española. <http://dle.rae.es/?id=9NsGVES>

²⁰ BARDUCCI Anna-Mahjar; RIPPA Giuseppe. "Entendiendo la ideología y visión política rusa: Un llamado a Eurasia, de Lisboa a Vladivostok." Página web del Instituto de investigación de Medios de Medio Oriente. Serie de Análisis e Investigación No. 1239. <https://www2.memri.org/espanol/entendiendo-la-ideologia-y-vision-politica-rusa-un-llamado-a-eurasia-de-lisboa-a-vladivostok/18102>

²¹ Ibidem

²² https://www.altair.es/es/libro/cantar-de-las-huestes-de-igor_150974

debilitada Rus de Kíev y jugaba un papel fundamental en las guerras intestinas entre los príncipes feudales de Kíev y del resto de la Rus²³.

Moscú, tras la caída de Constantinopla, es la Tercera Roma²⁴ cuyos símbolos ha adoptado. El «Canon Pascual, el metropolitano Zósima y, sobre todo, las epístolas del monje Piloteo de Pskov, dirigidas a Basilio III y al secretario Vluniejin, formulan así esa teoría; «La primera Roma y la segunda [Bizancio o Constantinopla] han fenecido, la tercera nace ya gloriosamente, pero no habrá jamás una cuarta...».²⁵

El país ha dado innumerables músicos, escritores, investigadores, artistas... significados miembros adscritos a la élite cultural europea desde Tolstoi a Rachmaninov. Aunque el Renacimiento no caló en el país – por entonces estaba sufriendo las invasiones mongolas - desde el siglo XVIII, sus elites se han sentido occidentales. Rusia estuvo en la Primera y Segunda Guerra Mundial (lo que causó 40 millones de muertos en el país); y gobernó los países de Europa del Este durante 40 años. Los hechos prueban su vocación europea. De hecho, Rusia siempre ha mirado a Europa de modo favorable.²⁶

La brecha apareció en el siglo XIX cuando las olas revolucionarias burguesas apenas afectaron a Rusia. En 1917, el triunfo de la Revolución volvió a aislar al país de los movimientos políticos y culturales occidentales. Entonces, y como resultado de sus propias vicisitudes internas, Rusia adolece de falta de experiencia democrática porque, primero la autocracia zarista y después el comunismo, lo impidieron.²⁷

Admitiendo esta falta de experiencia, debemos recordar que también esto sucedió con países como, por ejemplo, la propia España en 1975; por lo tanto, no se puede deducir

²³ Según señala Ángel Luis ENCINAS MORAL en *El Cantar de las Huestes de Igor*. Miraguano Ediciones, 2015.

²⁴ ANTELO IGLESIAS; Antonio. "Notas sobre «Moscú, tercera Roma». Génesis y evolución de una teología política." *Espacio, Tiempo y Forma, Serie III, H." Medieval*, t. V, 1992, págs. 441-450

²⁵ H. BILLINGTON, James. *El icono y el hacha. Una historia interpretativa de la cultura rusa*. Siglo XXI, 2011.

²⁶ MORALES, Javier. "Una Rusia más europea para una Europa más segura." Documento de Trabajo de la Fundación Alternativas Nº 78/2015.
http://www.fundacionalternativas.org/public/storage/opex_documentos_archivos/a4b29dec0237c06619c8f50b9ad79621.pdf

²⁷ H. BILLINGTON, James. *El icono y el hacha. Una historia interpretativa de la cultura rusa*. Siglo XXI, 2011.

que los códigos axiológicos rusos sean sustancialmente diferentes a los del resto de los europeos para constituir una civilización propia y no ser parte de la cultura europea.

Otro tema es el mesianismo histórico de su política exterior, y que viene a constituir el acervo que guía sus acciones: la ya aludida Tercera Roma, la nación líder del mundo eslavo, la madre patria del comunismo internacional. Sin embargo, existe una cierta contradicción toda vez que los niveles históricos de vida rusos no son comparables a los países considerados desde allí como sus rivales.²⁸

Ciertamente, la libertad no está entre los valores centrales que más protege el Estado ruso hoy en día -los ismos: feminismo, ecologismo, libertad de orientación sexual... muy apreciados en Europa no encajan en ese país- y son reemplazados por otras claves promocionadas desde el poder político: poder, patriotismo, orgullo, resistencia. Estamos, y no es un problema menor, frente a un país orgulloso con una gran capacidad de sufrimiento y resistencia, como ya pudo verse durante la Segunda Guerra Mundial.

Además, está el problema de las minorías rusas, como nos recuerda Mira Milosevic-Juaristi, el concepto ruso de identidad nacional –“los rusos son una nación dividida por las fronteras post soviéticas”– no coincide con las actuales fronteras territoriales de Rusia. El mismo Vladimir Putin afirmó tras ocupar Crimea que “millones de personas se fueron a dormir en un país y se despertaron en muchos otros Estados, convirtiéndose en las minorías étnicas de las antiguas repúblicas soviéticas; así, los rusos se convirtieron en una de las naciones más grandes, si no la más grande del mundo, separada por fronteras.”²⁹

Rusia reclama una preeminencia especial, un estatus de gran potencia dotada con su propia área de influencia, especialmente en lo que desde allí se ha venido en llamar el "extranjero próximo", esto es, Estados que fueron parte en su día de la antigua URSS, mientras se queja de la falta de reconocimiento y tratamiento recibido después de la Guerra Fría: Rusia perdió cerca de 2 millones de km². En su narrativa, Rusia no fue derrotada sino liberada del comunismo; sin embargo, considera que en la práctica Occidente la ha tratado como si tal cosa no fuera así. Y no se debe olvidar que el país encarna un dilema de seguridad en la medida en que las planicies rusas, que vienen a

²⁸ MILOSEVICH-JUARISTI Mira. “El proceso de “reimperialización” de Rusia, 2000-2016.” Real Instituto Elcano. Documento de trabajo 11/2016.

²⁹ Ibidem.

ser el bajo vientre del país, fueron utilizadas tanto por Napoleón como por Hitler para propiciar su invasión.

Rusia como Estado

La Historia ha hecho a Rusia objeto de especial atención de la OTAN toda vez que el Estado del que es sucesor, la URSS, se encuentra en las raíces mismas de su constitución. Pero Rusia no es la URSS; para empezar su PIB en 2022 es de 2.116 billones, mientras el de Italia es de 1.946 billones de euros y el de Alemania de 3.876 billones. Sin embargo, el PIB de Estados Unidos, en comparación, es de 24.162 billones.

Por muy imperial que quiera ser Rusia y muy sufrida que sea su población ser un imperio es oneroso, y va más allá de la retórica y los esforzados gestos puntuales. Mucho más allá de lo que puede permitirse.

	PIB (billones)	Población	Extensión Km2
ALEMANIA	3.876	80,854,408	357,022
U.K.	2.913	64,088,222	243,610
FRANCIA	2.647	66,553,766	643,801
ITALIA	1.946	61,855,120	301,340
ESPAÑA	1.346	48.146.134	505,000
RUSIA	2.116	142,423,773	17,098,242
U.E.	13.423	508, 000, 000	4,463,600i
USA	17.970	321,368,864	9,833,517
NATO	44.660	951,515,051	25,416,094

Rusia es un país, pese a su evidente riqueza, atrasado, desindustrializado, y cuya fuente de beneficios es la exportación de materias primas. Además, el Estado es débil -algunos estudios lo califican como fuerte y débil a un tiempo- situación que es aprovechada por agentes particulares para prosperar. Esto se manifiesta en la existencia de mafias, corrupción... Rusia ocupa el puesto 73 de 178 en fragilidad, conforme a la Fundación

para la Paz y el puesto número 137 en el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional en 2022.

A pesar de que el 22% de su territorio es europeo, históricamente está habitado por más de las tres cuartas partes de su población. La Rusia europea tiene aproximadamente 3.955.818 km² (40% de Europa, similar a la UE). La densidad de población varía de 27 habitantes / km² en su región europea a 2.5 en Asia. El centro de gravedad ruso está en Europa. Y su población total se está reduciendo de 142 millones en 2022 a 133 millones en 2040.³⁰

El país es básicamente, como decíamos, un exportador de materias primas económicamente ineficiente. Necesita tecnología europea para su desarrollo; y es -o era-, a su vez, un consumidor de productos europeos. Por otro lado, Europa necesita seguridad energética y materias primas que se encuentran en el territorio de Siberia. Los mercados rusos también son mercados excelentes para los productos europeos.

De hecho, antes de la invasión de Ucrania, Rusia y la UE eran casi económicamente interdependientes. En 2013, la UE exportó a Rusia el 6,9% de su total, 119.800 millones de euros (65,7 en 2009). Simultáneamente, la UE compró 206.100 millones de euros (119,6 en 2009), el 12,3% de sus importaciones. Las cifras muestran una cierta tendencia hacia la integración económica. En 2015 el saldo de la balanza de pagos fue de 133.855,8 millones de euros que se redujo a 81.686,7 millones en 2016, el 7,04% (10,87% en 2015) del PIB ruso.³¹

El factor que desequilibra todo el sistema es que su tamaño cuadruplica la UE y, como puede verse en el cuadro adjunto, está un poco por debajo de la extensión del conjunto de la OTAN. Esto le da al país un potencial geopolítico notable y el cambio climático podría incluso mejorarlo significativamente. Aún más, en los próximos años y en el contexto de la globalización, es probable que se genere una pérdida gradual del porcentaje del PIB global tanto en la UE como en los EE. UU. Hay fuerzas tectónicas, una tendencia, a favor de la unión de intereses reforzada por afinidades culturales.

³⁰ "World Population Review. <http://worldpopulationreview.com/>

³¹ Diario Expansión. Datos Macro. Consultado el 03 de febrero de 2018. <https://www.datosmacro.com/comercio/balanza/rusia>

Sin atender a obvios considerandos, la URSS encaja mejor en la OTAN que en la UE, tanto por el mayor tamaño como por la mayor diversidad política y de índices de calidad democrática presenta esta organización (Rusia ocupa el puesto número 146 de 167 en el Índice de Democracia que publica el diario británico *The Economist*). Y este marco es más favorable para resolver los problemas, como, por ejemplo, los ocasionados por ciudadanos rusos que residen en terceros países. Por otro lado, la integración en ambas organizaciones terminará con las preocupaciones de los rusos sobre su propia seguridad e incluso proporcionaría seguridad en su frontera con China.

La asertividad que, como ya se apuntó, viene desplegando especialmente desde 2008 en sus relaciones con Occidente han puesto de manifiesto su voluntad de volver a ocupar un relevante lugar en la geopolítica global, pese a que este no corresponda a sus capacidades actuales, de entre ellas, significativamente las económicas. Parece un país que solo puede existir siendo imperio y con actitudes de este signo, toda vez la falta de congruencia entre el potencial geopolítico de su extensión territorial y su poder económico real.

Su intervención en Ucrania demuestra la falta de fiabilidad y constancia de su relación con Europa. Esto afectará a sus relaciones con Europa al menos una o dos generaciones; y eso al margen de la prevención que ya suscita especialmente entre sus vecinos del Este, que se sintieron gobernados desde Moscú durante la época de la Guerra Fría. Además, debe considerarse en la misma línea de lo que ya apuntaba el propio George Kennan en 1947 que tal sentimiento de amenaza no es fruto del poder militar sino, más bien, del poder político.

Aunque sólo sea por esta razón, la conllevanza no es una buena opción política a medio plazo pues hace posibles los conflictos cuando no probables, como se ha visto. Se impone en el largo plazo un proceso de convergencia que pasa por una transformación y reforzamiento del Estado sobre la base de una cultura democrática de estándares europeos. Pero eso debe venir con el tiempo que toda pedagogía necesita y por un incremento de relaciones. Es de prever que el tiempo y el incremento de relaciones asociado con la globalización acaben por lograr tal cosa y con ello el fin de veleidades imperiales. El problema es cuánto tiempo.

Ucrania y Rusia. Las raíces del disenso

Es imposible desligar la geografía de Ucrania de la propia de su entorno; no en vano es parte de Rutenia, esto es, el espacio geográfico de los eslavos orientales, término racial que, aplicado a la geografía, abarca varios de los actuales Estados europeos. También se le ha denominado con alguna equivalencia la “Pequeña Rusia,” lo que da explícitamente una preminencia a ese país como base cultural. Dispone, además, y siempre ha sido así, de una gran riqueza agrícola que también debe de considerarse.

El Intermarium es el espacio amplio comprendido entre los mares Adriático, Negro y Báltico que incorporaría a la República Checa, Rumanía, Hungría, la antigua Yugoslavia, Bielorrusia, Ucrania, Finlandia, Lituania, Letonia, Estonia siendo la potencia líder del mismo, según el mariscal Pilsudski, su formulador, Polonia. Pero Ucrania también está en su centro.

En cualquier caso, Ucrania, la “Puerta de Europa”, es parte de un territorio más amplio y abierto en tanto que ausente de sistemas montañosos y relieves accidentados significativos. Constituye por ello un acceso natural desde la región euroasiática al Centro-Éste de la ecúmene europea. Estamos ante un área de confluencia, una encrucijada religiosa, cultural y civilizacional y, por ende, geopolítica e histórica; esto es, de encuentro de las historias y narrativas particulares de las sociedades que la rodean y que se encuentran entremezcladas en el contexto de amplias llanuras, lo que ha dotado a las fronteras de una geometría variable.

Pensemos, por ejemplo, en la figura de Nikolai Gogol, autor de obras como Taras Bulba. El Inspector o Almas muertas, que son grandes clásicos de la literatura rusa. Nació en 1809 en Soróchintsy, un pueblo ucraniano, según parece, en el seno de una familia de la nobleza ucraniano-polaca. Desenredar la madeja de la Historia, como puede verse, resulta complejo y, como poco, discutible.

Así, no son pocos los ucranianos que no son cristianos ortodoxos, sino que pertenecen a la Iglesia uniata o Iglesias católicas orientales de obediencia romana; una confluencia. Tales cosas son el resultado de la aparición sobre un mismo territorio de dos civilizaciones: la eslavo-ortodoxa (y que incorpora identidades diferentes de la rusa y que dan lugar a distintos Estados); y la occidental, cuya consolidación se produce entre los siglos XVI y XX.

Es este período, también y, además, un tiempo de transición en que se van a desarrollar los Estados Modernos. Y es que las sociedades se van a dotar progresivamente de un aparataje Institucional cada vez más complejo y efectivo que llama a una uniformidad integradora: el Estado demanda Nación para la consolidación y eficacia del modelo que propone. La paz de Westfalia de 1648 supondrá en Europa – también en esta región, que no tomó parte activa en la Guerra de los Treinta años a la que sirvió de colofón - la dinamización e implementación definitiva del modelo de sociedad que propugna el nuevo orden administrativo: *eius regio cuius religio*, la religión del príncipe como religión del Estado, en feliz frase de Joachim Stephani.

Con ello se producirá un reforzamiento de los poderes centrales en tanto que controladores del aparato estatal. Esto, el atraso o adelanto de los actores en su implementación y la propia eficacia del aparato, contribuye a explicar los recurrentes cambios de balance de poder en la región.

Y es que, cuatro serán los poderes imperantes en el entorno regional; a ellos se sumarán otros coyunturales, como puede ser el caso de Suecia. Su desarrollo marcará el futuro administrativo del territorio en este convulso período de tiempo.

El imperio Otomano en 1453 toma Constantinopla, en 1475 conquista Crimea y en 1529 sitia Viena infructuosamente. En 1683, tras intentar un segundo sitio, entra en una paulatina descomposición; esta se traduce en un permanente repliegue y pérdida de influencia en la zona.



Fuente: Elaboración propia
ABC / CG. SIMÓN

Figura: Intermaria en 1560

Fuente: Nieto, Silvia. "Ucrania una tierra en permanente disputa en el corazón de Europa". Diario ABC 24.02.2022 https://www.abc.es/internacional/abci-ucrania-tierra-permanente-disputa-corazon-europa-202202200229_noticia.html -

Un zarato en expansión confrontó repetidamente con la Mancomunidad Polaco Lituana lo que, en el siglo XVII, situó las tierras al este del río Dniéper bajo el control ruso. A esa región como veremos, se la conoce como Ucrania de la "margen izquierda"; las tierras al oeste se las conoce como "margen derecho" y fueron controladas por la Mancomunidad de Polonia-Lituania. Crimea fue conquistada por Catalina II la Grande en 1783. Las dimensiones del Imperio Otomano se irán reduciendo gradualmente en beneficio de Rusia la cual iba desplazando su frontera hacia el Oeste, hasta el Dniéster. El declive del primero es paralelo así al ascenso del segundo.

Otro de los actores que intervendrá en la región será una forma política surgida del Sacro Imperio Romano Germánico y ligado a la casa de Habsburgo, el Imperio Austríaco, que en 1867 cristalizaría bajo la forma de Imperio Austrohúngaro. Este será el gran rival geopolítico de la Rusia zarista al bloquear su ascenso a mares cálidos.

Referir que este Imperio estaba dotado de una naturaleza multinacional mucho más abierta y tolerante que el ruso. Esto permitió no sólo el mantenimiento de la cultura ucraniana sino en el desarrollo de un nacionalismo de rasgos paneslavos. De este modo, en un periodo de bonanza que perduró hasta la Primera Guerra Mundial, la región de Galitzia fuera consciente de su pertenencia a una etnia y a una nacionalidad concreta, la ucraniana.

Pero estas divisiones territoriales llevaron a que, durante la Primera Guerra Mundial, en torno a 3,5 millones de soldados ucranianos incorporados a las fuerzas zaristas se enfrentasen a 350.000 ucranianos que formaban parte de las fuerzas del Imperio Austrohúngaro.

El cuarto de los actores es la Mancomunidad de Polonia-Lituania o República de las Dos Naciones, formada por la Unión de Lublin en 1569 del reino de Polonia y del Gran Ducado de Lituania. Era este uno de los más grandes y poblados Estados de Europa.

No obstante, esta forma política será objeto de sucesivas particiones en 1772, 1793 y 1795. Estamos ante un territorio sumamente fluctuante como resultado de los devenires geopolíticos, que además de los países que le dan nombre, en su extensión máxima, llegó a sumar a Estonia, Letonia, Kaliningrado, Smolensk y Briansk, además de una buena porción del territorio ucraniano.

La consolidación de la Mancomunidad provocó el alejamiento de Ucrania y Bielorrusia pues ambas quedaron bajo esferas de influencia distintas. Ucrania se acomodó a la sombra del Reino de Polonia; y Bielorrusia, a la del Gran Ducado de Lituania.

En 1648, en la parte Ucraniana de la Mancomunidad, tuvo lugar una sublevación de cosacos y campesinos apoyada además por los tártaros de Crimea que condujo a la creación de un Hetmanato cosaco, una forma administrativa dirigida por un hetman, esto es, un comandante militar electo. No obstante, la presión de la Mancomunidad Lituanopolaca por un lado, el zarato moscovita por otro, y los tártaros de Crimea en tercer lugar, llevaron al Hetmanato a suscribir un tratado de vasallaje con el zar en 1654 por el que se convertía al territorio en una suerte de protectorado propiciándose una cada vez mayor dependencia moscovita. En 1667 con el Tratado de Andrusovo las tierras al Este del Dniéper pasaron al zar.

Como puede verse, estamos ante un tiempo de la máxima complejidad en el que se establecen alianzas mutables, pero en el que la fuerza del zar se iría progresivamente imponiendo en detrimento del Hetmanato que sufriría como consecuencia amputaciones territoriales y una progresiva pérdida de su autonomía política para, habiendo salido de la Mancomunidad Lituano Polaca, acabar integrado en Rusia.

Con su integración en la Rusia zarista se intensifica el movimiento de asimilación cultural mediante cambios en la administración, traslados forzosos, deportaciones o la llegada de muchos emigrantes de otras zonas del imperio, junto a restricciones en el uso del idioma. De hecho, el idioma ucraniano fue prohibido por el zar Alejandro II.

A este tiempo y prácticas, corresponden las denominadas “colonias” que dotadas hoy de un color (gris, verde, amarillo o frambuesa) servían para designar agrupaciones humanas de mayoría ucraniana que fueron forzosamente desplazadas en el pasado, a modo de repoblaciones, y se encontraban ubicadas principalmente en Siberia.

En 1917, en el marco del desastre que para Rusia fue el fin de la Primera Guerra Mundial, y que zanjó el Tratado de Brest-Litovsk con los imperios centrales, se proclamó la República Popular de Ucrania en la que, junto a lo que es hoy Ucrania, se reclamaba también parte de Polonia, Bielorrusia y algunas zonas de Rusia de mayoría ucraniana como Kuban; estamos ante un territorio tan amplio como indefinido.

Por otra parte, y en 1918, en los territorios ucranianos del Imperio Austrohúngaro, concretamente en la parte oriental de la Galitzia, se proclamó la República Popular de Ucrania Occidental. Ambas repúblicas se unificaron en el acta de Zluky.

El panorama planteado no puede ser más evanescente. Ello es el resultado de la sucesiva alteración de los balances de poder en un espacio geográfico continuo y accesible del que Ucrania forma parte. En este tuvo lugar, nada menos, que el auge y caída de tres imperios. Ucrania, por su situación, quedó envuelta en las madejas que recogían la Historia de los imperios que la rodeaban.

El tablero geopolítico

Las esquinas del tablero en que se juega la partida en Ucrania vienen determinadas por el ascenso chino, el involucramiento estratégico de Rusia, la decadencia de Occidente, la aparición del Sur global, el resurgir de la India y las armas nucleares.

El ascenso chino

La consolidación del auge chino implica un cambio en la estructura del Sistema Internacional. Su ascenso supone la creación de una «multipolaridad desequilibrada», es decir, una multipolaridad dotada de actores principales con un peso muy superior al resto. Así, el retorno de este país a la sociedad internacional ha provocado la alteración del status quo.

La presencia China altera el orden establecido tanto a nivel global como regional. Pero el peso político de este actor no se encuentra aún, formal o fácticamente, reconocido dentro del marco institucional y de relaciones vigente.

China y Estados Unidos han mantenido - y aún mantienen - una relación de interdependencia, complementariedad y beneficio mutuo la cual ha posibilitado su progresivo acoplamiento e integración económica a partir de 1972. China proporcionaba a Estados Unidos ahorro acumulado y mano de obra barata; y Estados Unidos tecnología y mercados. Estamos en la práctica ante una coevolución, ante una asociación estratégica, que, ciertamente, a quien más ha beneficiado, en términos comparativos, ha sido a China; y eso por la sencilla razón de que era la parte menos desarrollada y, por ende, más susceptible de mejorar en términos comparativos.

Y es que conviene recordar, para no perder la perspectiva que, hace tres décadas, la economía estadounidense era el 28 % de la economía mundial, y la china solo el 2 %. En 1988 la renta per cápita de los estadounidenses era 25 veces la china, mientras que hoy solo lo es cuatro veces; o lo que es lo mismo, la economía china era entonces más de trece veces inferior a la americana.³² Piénsese que la economía española superaba a la economía china en términos de PIB global hasta, al menos, 1994.

³² FRÍAS SÁNCHEZ, Carlos Javier. China, ¿un gigante con los pies de barro?, Instituto Español de Estudios Estratégicos, DIEEEA 108/2019

Estados Unidos, por su parte, ha contemplado con impotencia la pérdida de su poder relativo. Este pasó del 38 % del PIB mundial en 1970, 32 % en 2000, 28 % en 2008 y 22 % en 2018. Por eso busca reequilibrar el marco de relaciones. Su relación ha propiciado el “ascenso pacífico” chino, esto es, un incremento de su poder relativo. Tal cosa se ha realizado mayormente sin cuestionar el paradigma vigente, el orden establecido y con discreción, lo cual ha implicado una actitud pasiva en el ámbito internacional. Es la conocida como “estrategia de los 24 caracteres”.³³

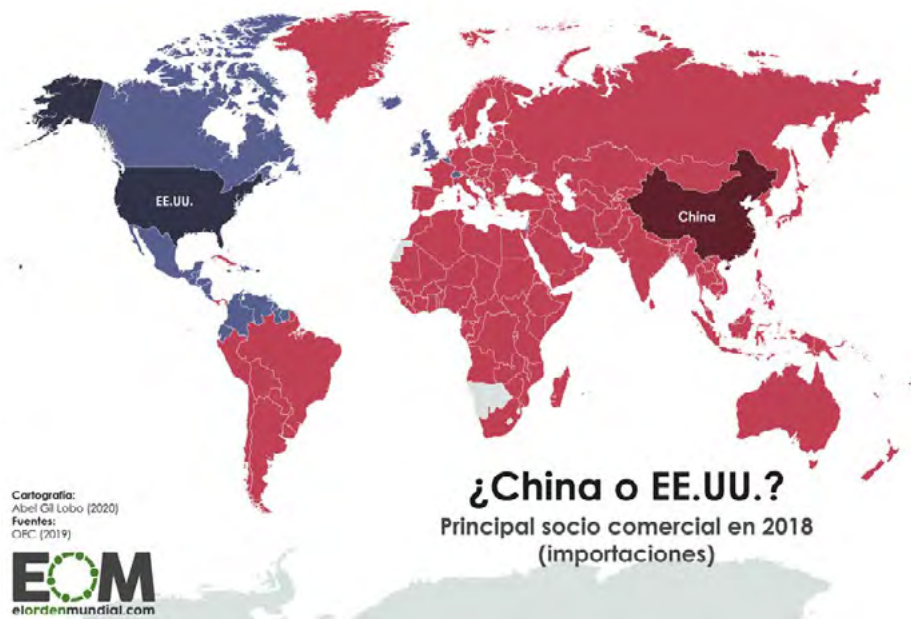


Figura: Principal socio comercial de los países del mundo

Fuente: GIL LOBO, Abel. “La competición comercial entre China y Estados Unidos”. El Orden Mundial, 2020. <https://elordenmundial.com/mapas-y-graficos/competicion-comercial-china-estados-unidos/>

Así, la traslación a la Defensa Nacional de este cambio se ha visto pospuestas - al menos hasta 2015 – para no hacer visible el cambio en el marco de relaciones de poder, por más que el gasto militar lleve incrementándose 27 años consecutivos. China ha postergado la cobertura de sus necesidades de Defensa para no generar desconfianza y no hacer visible la alteración del status quo. Tal cosa se ha hecho al costo de mantener

³³ En palabras de Deng Xiaoping “Observa con calma, asegura tu posición, afronta los asuntos con calma, esconde tus capacidades y aguarda el momento oportuno, mantén un perfil bajo, y nunca reivindiques el liderazgo”,

un poder militar que no se corresponde con el incremento de su poder político y que, claramente, no refleja este. Al tiempo, los recursos obtenidos se invirtieron en reducir las contradicciones internas que el modelo de crecimiento provoca.

La Iniciativa de la Franja y la Ruta de la Seda u OBOR (siglas del inglés *One Belt, One Road*) es un proyecto ambicioso lanzado en 2013 y auspiciado por China como una suerte de reedición del Plan Marshall. Básicamente es un programa de préstamos para infraestructuras con condicionamientos políticos. Es una estrategia de influencia y encarna un desafío objetivo al orden vigente.

Tal estrategia trata de acercar los dos extremos de la masa continental euroasiática por mar y tierra. El proyecto puede afectar hasta a 70 países de África, Asia, Europa y Medio Oriente, al 75% de las reservas energéticas, el 70% de la población del mundo y el 55% del PIB mundial. Ahora se extiende hasta al Ártico.

La visibilidad de un proyecto de esta magnitud colisiona con la política norteamericana, - los vacíos de cuyo repliegue llena - y rompe con la práctica del “ascenso pacífico”. Por ello se encuentra en la raíz misma del conflicto chino norteamericano con cuyos intereses en la región, además, colisiona abiertamente.

Así, el país asiático ha visibilizado su posición y está desafiando a Estados Unidos no solo en el plano económico sino también en el militar (con su rearme, sus reclamaciones de aguas territoriales y su presencia en el Ártico), en el diplomático (con su propuesta de Ruta de la Seda y su presencia en Latinoamérica y África) o en el tecnológico (ha sido capaz de crear un ciberespacio propio y competir en áreas como inteligencia artificial o la computación cuántica).

Medida en términos de paridad de poder de compra, y según datos del FMI, China es desde 2018 la economía más grande del mundo, en términos de paridad económica (17 % del PIB mundial), seguida de EE. UU. (15,8 %) y de la zona euro tomada en conjunto (11,9 %, incluyendo aún Reino Unido). Eso sí, y como consecuencia de lo hasta ahora expuesto, el sorpasso económico chino, en cualquier caso, no se ha traducido aún a términos diplomáticos, políticos o militares. Estamos, a lo más, en una fase o periodo de transición. Estados Unidos sigue siendo aún el poder imprescindible.

Las relaciones ruso-chinas. El involucramiento estratégico

Lo expuesto tuvo como consecuencia un progresivo enfriamiento de las relaciones con Occidente, el cual acercó China a Rusia (ambas formaban parte de la Organización de Cooperación de Shanghái desde 2001) con lo que buscaba ganar profundidad estratégica y evitar un eventual cerco. Sucesos como la crisis de Ucrania en 2014 acentuarían la aproximación entre ambos países, por más que no mantuvieran una intensa relación comercial. China siente que necesita un colchón con Occidente, y en este sentido, Rusia lo es. Y es que como dice un célebre proverbio chino, “sin labios los dientes se enfrían”.³⁴

El acuerdo con Rusia, la alianza estratégica “sin límites” suscrita en febrero de 2022, esto es, poco antes de la invasión de Ucrania, supone una reedición inversa de la semi (o pseudo) alianza que mantuvo con los Estados Unidos, auspiciado por Kissinger, que se inició con la célebre visita de Nixon al país en 1972 y que protegían a China entonces frente a aquel país. En cualquier caso, con su relación con Rusia, China se protege por el Norte, para tener las manos libres y alcanzar sus ambiciones por el Sur: Taiwán y el mar de China, escapando del cerco impuesto por la “cadena de islas”. Estados Unidos es una “potencia residente” en la región, el otro actor imprescindible.

Su estrategia, el eje desde el que se articula el conjunto de su sistema de contención, se basa en la presencia de una potente fuerza naval así como en acuerdos bilaterales suscritos con Japón, Filipinas, Corea del Sur y Australia y las llamadas “6 garantías” otorgadas a Taiwán.

La llamada estrategia de la “cadena de islas” es un programa estratégico de contención marítima iniciado durante la Guerra Fría. Estamos ante lo que fue una suerte de cerco geopolítico que se manifiesta a través de cordones insulares, puesto en marcha por el secretario de Estado norteamericano Foster Dulles en 1951 sobre la base de islas, arrecifes e islotes de distinta pertenencia física: China, EE.UU., Rusia, Japón, Taiwán, Filipinas, Malasia e Indonesia. Superar este espacio es imprescindible para que China pueda diversificar sus rutas marítimas.

Y es que el conjunto del Mar de China se encuentra constreñido por un perímetro estratégico que se conoce como “Primera Cadena de Islas” un buffer marítimo que

³⁴ ZORRILLA, José Antonio. (2006) China la primavera que llega. Editorial Gestión 2000

arranca de las Kuriles, sigue el archipiélago de Japón y acaba en Borneo. Está constituido por un conjunto de islas y bases que, pueden verse como una suerte de muro de contención, toda vez que cuenta con capacidad para bloquear el tráfico marítimo continental y contener las actividades navales chinas controlando su acceso oceánico, según la lógica de cerco y contra cerco imperante en la Guerra Fría y cuyo centro de gravedad se sitúa en Taiwán que se encuentra situada a unas 100 millas frente a la provincia de Fujian y divide en dos el frente marítimo de China interrumpiendo los movimientos navales entre el norte y sur.³⁵

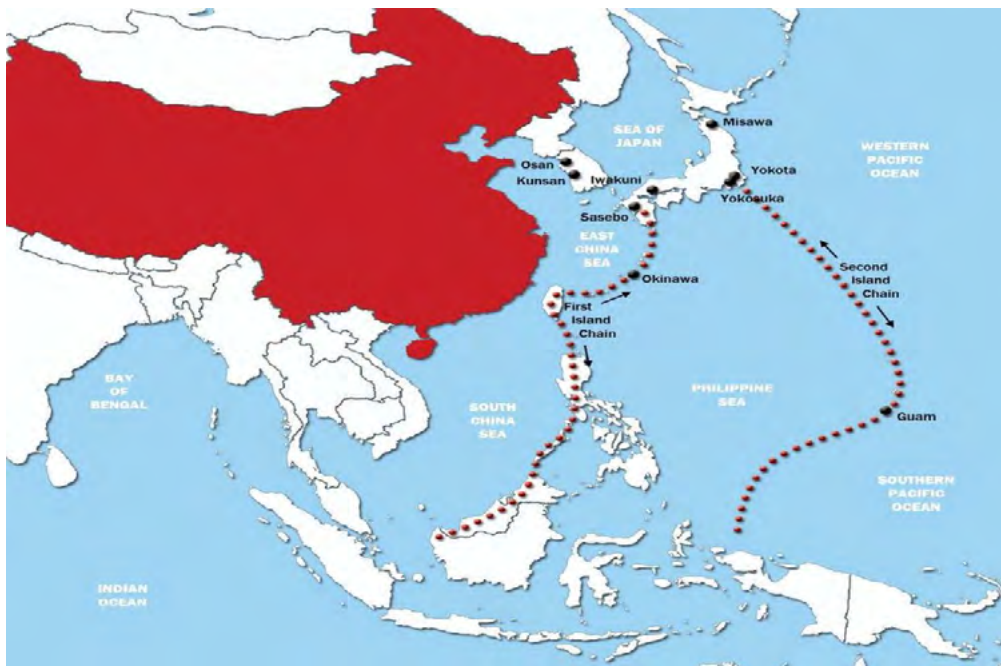


Imagen: Primera y segunda cadenas de islas

Fuente: Researchgate <https://www.researchgate.net/profile/Jan-Odrobinski-Staporek/publication/333663475/figure/fig5/AS:767535276363783@1560006078631/Overview-map-of-First-and-Second-Island-Chain-Source-Catama-2015.jpg> -

China no es prorrusa, país con el que mantiene unas relaciones cartelizadas, esto es, coyunturales, sobre la base de interés no contrapuestos e ignorando las evidentes divergencias. China necesita de los recursos naturales rusos y de las ventajas geográficas de las que dispone el país. Y Rusia el acceso a tecnología y mercados. Por

³⁵ “La modernización naval de China: ¿El dragón se globaliza?” El radar de la georealidad. 10.06.21. <https://www.elradar.es/la-modernizacion-naval-de-china-el-dragon-se-globaliza/>

eso el apoyo que ha proporcionado a la invasión dista de ser tan completo como se predicaba en la asociación estratégica “sin límites”. El papel chino se ha limitado poco más que a algunas declaraciones de apoyo e intentos de mediación cuando no de modulación de la actuación rusa, pues resulta contraria a los principios de su política exterior.

Rusia y China, países vecinos, comparten la visión sobre Asia Central; ambas buscan mantener su estabilidad e impedir el acceso de terceros. Además, también convergen en la región como miembros de tres asociaciones: la Unión Económica Euroasiática (EAEU), liderada por Rusia, la OBOR y la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS), encabezadas por China.

Ambos países han establecido una suerte de «división del trabajo» no excluyente en materia económica y de seguridad, de modo que, si bien ambos han conseguido coordinar sus intereses estratégicos en esta región, muchas veces contrapuestos, no han integrado las iniciativas que promueven cada uno de ellos por la rivalidad de fondo existente entre ellos. La OCS no ha entrado en el ámbito económico, y la EAEU no ha profundizado en su relación la OBOR. Todo ello sin perjuicio de eventuales solapamientos.³⁶

En cualquier caso, la presencia de Rusia era, hasta ahora, la piedra angular del equilibrio en Asia Central. No en vano lleva cerca de trescientos años ejerciendo su control y cuenta con numerosos residentes de etnia rusa. Por ello y por su experiencia e idioma cuenta con la mejor información y el mejor conocimiento del área.

Rusia es también el destino preferente para la emigración de la zona y ha hecho importantes inversiones, con acuerdos de construcción de gaseoductos para la exportación de gas uzbeko y turkmeno y la extracción de petróleo y gas³⁷. No obstante, los rusos no se consideran tratados con la gratitud que se les debiera.

Sigue siendo el principal socio comercial de Uzbekistán y representa más de la mitad de la inversión que recibe el país. La política de sustitución de importaciones que ha llevado a cabo el Gobierno de Putin tras la imposición de sanciones por parte de Estados Unidos

³⁶ SIERRA, Ander. «China y Rusia en Asia Central: ¿cooperación sin límites? ».Op. Cit.

³⁷ MARTÍNEZ LAÍNEZ, Fernando. «El corazón de Asia», en Revista Española de Defensa, julio-agosto, 2009, pp. 71- 77.

y la UE ha tenido consecuencias positivas para Uzbekistán, que en 2017 incrementó un 17% las exportaciones uzbecas a Rusia.³⁸

El eje de la estabilidad del área es Uzbekistán. Es más, Uzbekistán es el pivote estratégico de la región tanto por población como por situación focal: es fronterizo con el resto de los países, pero no con China ni Rusia, lo que dota a sus decisiones de una importante autonomía. De hecho, los demás países muestran unos niveles de consolidación como Estados sensiblemente inferiores a los de Uzbekistán.

En este sentido, el país se ha incorporado como observador a la Unión Económica Euroasiática (EAEU en las siglas de su denominación inglesa) auspiciada por Rusia. Su incorporación como miembro pleno le daría acceso de libre comercio a Armenia, Bielorrusia, Kazajstán, Kirguistán y Rusia. Tal eventualidad serviría para reequilibrar el creciente empuje de China en la región.



Imagen: La Ruta de la Seda en Asia Central

Fuente "Kazakhstan: The Belt & Road Highway To Europe & Central Asia"

<https://www.silkroadbriefing.com/news/2021/06/30/kazakhstan-the-belt-road-highway-to-europe-central-asia/>

³⁸ "Informe de Uzbekistán" Compañía Española de Seguros de Crédito (CESCE) .09.10.2018. <https://www.cesce.es/documents/20122/352439/INFORME+UZBEKIST%C3%81N+-+>

La presencia militar rusa se concentra en Kazajistán, Turkmenistán y Uzbekistán. En Kirguistán, un caso único, Rusia abrió una base militar a cuarenta kilómetros de Biskek equilibrando la presencia de la base norteamericana de Manás, abierta entonces con su licencia para operar en Afganistán. Rusia controla las bases militares de Baikonur, Sary-Shagan y Balkhash en Kazajistán, la base aérea de Kant en Kirguistán, y la base militar de Dushanbe en Tayikistán.

Y eso cuando la guerra de Ucrania reverbera en la zona y genera sentimientos contradictorios en países que otrora fueran parte del espacio soviético. Políticamente, Kazajistán, Uzbekistán y Tayikistán no pueden apoyar abiertamente a Rusia en este conflicto por los paralelismos existentes con Ucrania; pero tampoco pueden oponerse, por los lazos políticos y económicos con esta. Y además de las preocupaciones económicas, también hay el temor a nuevas "operaciones especiales" para la protección de los rusos étnicos.

No en vano, Kazajistán y Rusia comparten la segunda frontera terrestre más grande del mundo (7.598 kilómetros en total —5.936 kilómetros por tierra; 1.516, fluvial; 85,8, marítima y 60 por lagos—) y la parte norte del país alberga una importante comunidad rusa. Kazajistán cuenta también con población y territorio suficiente para erigirse en la potencia regional de Asia Central aunque no la centralidad de Uzbekistán.

Es este un país cuya existencia fue ya cuestionada por el propio presidente Putin, que aseverara que el Estado kazajo no había existido hasta Nursultán Nazarbayev —primer presidente del Kazajistán independiente—, cuestión que, con relativa frecuencia, se reitera en declaraciones públicas de miembros de la comunidad política rusa.³⁹ Conviene no olvidar, en este sentido, el despliegue de tropas rusas realizado por la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC) como consecuencia de los disturbios provocados en enero de 2021 por la subida del precio del gas licuado. Esta intervención reitera el papel clave de Rusia como proveedor de seguridad en la región.

Los intereses de China comienzan en la frontera de Xinjiang. El país intenta integrar económicamente este territorio y evitar que se contamine de la inestabilidad de la zona, lo que, a juicio de algunos analistas, parece haber generado en los dirigentes del país

³⁹BUSTOS, Alex. «¿Cómo ven el conflicto Rusia-Ucrania en los países exsoviéticos?» en Diario Público. 23.04.2022. Disponible en: <https://www.publico.es/internacional/ven-conflicto-rusia-ucrania-paises-exsovieticos.html>

una suerte de obsesión. Por tales razones China, primaba una aproximación securitaria en cuyo contexto impulsaba la resolución de las disputas fronterizas existentes entre Kazajistán, Kirguistán y Tayikistán, así como avanzar en la cooperación en defensa con vistas a proteger sus intereses en la zona.

Y es que, China alberga poblaciones de hui (musulmanes chinos de etnia han, unos diez millones), uigures (musulmanes de una etnia turca, ocho millones en el mundo), así como grupos de kirguices, tayikos y mongoles con familiares a un lado y otro de la frontera⁴⁰.

China también se aproxima a la región conforme a su política general de acceso y control de los recursos. Es el programa conocido como la Franja y Ruta de la Seda. La idea de la Ruta de la Seda que da nombre es un concepto definido en el siglo XIX por el geógrafo alemán Ferdinand von Richthofen para describir el entramado comercial y caravanero que unía China con el Mediterráneo. En esta región es donde alcanza su pleno sentido.

Estamos un programa político y de inversiones e infraestructura que acredita la relevancia que tiene China en la región. De hecho, se ha convertido en uno de los mayores socios comerciales, con un comercio bilateral que supera los 40 mil millones de dólares -20 veces más que a principios de siglo- y que representa aproximadamente el 20% de todas las exportaciones y el 37% de las importaciones de los cinco países de la región.⁴¹ Un comercio, además, en crecimiento. Solo Uzbekistán tiene más de 1.500 empresas chinas dentro de su territorio. En 2018, el comercio entre China y Uzbekistán aumentó un 48,4 %, alcanzando los 6260 millones de USD.⁴² No obstante, aún persisten en la región sentimientos antichinos resultado de muchos años de propaganda soviética.

Así la guerra de Ucrania ha podido alterar los equilibrios vigentes de esta relación cooperación/competición propia de un cártel. Rusia ha estado perdiendo paulatinamente presencia económica y política en la región; y esta guerra puede haber acelerado tal declinar, por más que mantenga su potencial militar y la cooperación. Una prueba más

⁴⁰ AHRARI, M.E.: «New Great Game in Muslim Central Asia» en Institute for National Strategic Studies. National Defense University. McNair Paper 47, enero, 1996

⁴¹ SIERRA, Ander. «China y Rusia en Asia Central: ¿cooperación sin límites? » en Descifrando la guerra. 04.04. 2022. Disponible en

<https://www.descifrandolaguerra.es/china-y-rusia-en-asia-central-cooperacion-sin-limites/>

⁴²<https://www.silkroadbriefing.com/news/2021/07/02/uzbekistan-an-economic-role-model-for-central-asias-belt-road-initiative/>

de ello son los enfrentamientos entre Armenia y Azerbaiyán en el Cáucaso saladas con la salida de Nagorno-Karabaj; y entre Kirguistán y Tayikistán ya propiamente en Asia Central.

A lo expuesto se suma el vacío geopolítico derivado de la salida de Estados Unidos de Afganistán, que de este modo se aleja de Oriente Medio y del sur de Asia Central y se acerca al Indo-Pacífico. Mientras la presencia económica de China crece en una nueva reedición de su ascenso pacífico a nivel local. La oportunidad que se le presenta a China es innegable.

La región es un corredor comercial que conecta China con los mercados europeos. A ello se suman consideraciones geopolíticas no menores: el acceso terrestre directo a Irán y la aproximación al mundo occidental mediante la construcción del ferrocarril transasiático.

Hasta 2009 el destino del 90% del gas turkmeno era Rusia que, actuando como un monopsonio, lo revendía a Europa. Pero ese año se inauguró un gaseoducto Turkmenistán-Uzbekistán-Kazajstán-China, que se fue ampliando con nuevos ramales. También en ese mismo año entró en funcionamiento un nuevo gaseoducto con capacidad para aumentar significativamente las exportaciones de gas a Irán, con lo cual diversificó la demanda.⁴³

Como resultado, en el ámbito gasístico, China ha ido desplazando a Rusia, si bien sus compras no tienen el mismo nivel y se hacen a precios preferenciales. En 2019, por disputas financieras y en materia de precios con Irán y Rusia, China volvió a ser el único comprador de la totalidad del gas turkmeno, restableciéndose el régimen de monopsonio aunque con un cliente diferente y que, además, fijaba los precios. Pero es que los beneficios obtenidos se empleaban en pagar todas las infraestructuras construidas por el gigante asiático en el país, lo que ha tenido como consecuencia una grave crisis de liquidez en el tesoro turkmeno.⁴⁴

⁴³VV.AA. «Ficha país: Turkmenistán». Oficina de Información Diplomática. Disponible en: http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/TURKMENISTAN_FICHA%20PAIS.pdf

⁴⁴ «El gas natural de Turkmenistán. La diversificación como obsesión». El siglo de Asia. Disponible en: <https://elsiglodeasia.com/2022/01/12/el-gas-natural-de-turkmenistan-la-diversificacion-como-obsesion/>

En la frontera del Norte, la presencia de China en el Ártico también obedece a su política revisionista, esto es, al replanteamiento de su estatus como potencia global, en tanto que este es un espacio geopolítico relevante y del que, solo por ello, una potencia global no puede estar ausente. Además, su presencia contribuye a mejorar su capacidad de intermediación en otras regiones.

Así, en 2005 empezó a manifestar su voluntad de ser más activo en el Ártico. En 2013, y tras aproximarse a Moscú, obtuvo el estatus de observador del Consejo Ártico. En 2017, el presidente Putin invitó al presidente Xi a unir la Ruta de la Seda a la Ruta Ártica Noroeste. Todo lo cual condujo a que en 2018 publicara una estrategia para la región bajo el nombre de China Arctic's policy en cuyo contexto se define como un «Estado casi ártico», a pesar de encontrarse su punto más próximo a dicho espacio a 811 millas.

El país asiático, actúa en el Ártico con los mismos principios y lógica política con que lo hace en otros territorios: una política componedora y de seducción orientada al largo plazo. Lo que en clave local se traduce en la generación de redes de cooperación e influencia económica. Estamos ante una estrategia política para la zona definida como Ruta de la Seda Polar, con tal nombre se quiere significar la naturaleza global del proyecto chino cuya estrategia para el Ártico tiene dimensión y es parte coherente de su proyecto.

Mediante esta estrategia, al igual que en Asia Central, pretende lograr el acceso a los hidrocarburos y materias primas, pero también, y como resultado de un deshielo que liberaría completamente nuevas rutas de navegación para 2035 disponer de una ruta alternativa – entre un 30% y un 40% más corta - en previsión, además, de un eventual cierre del estratégico estrecho de Malaca y como una vía de escape ante la estrategia de “cadena de islas” occidental.

Las Rutas del Ártico
 Nuevas Rutas Marítimas

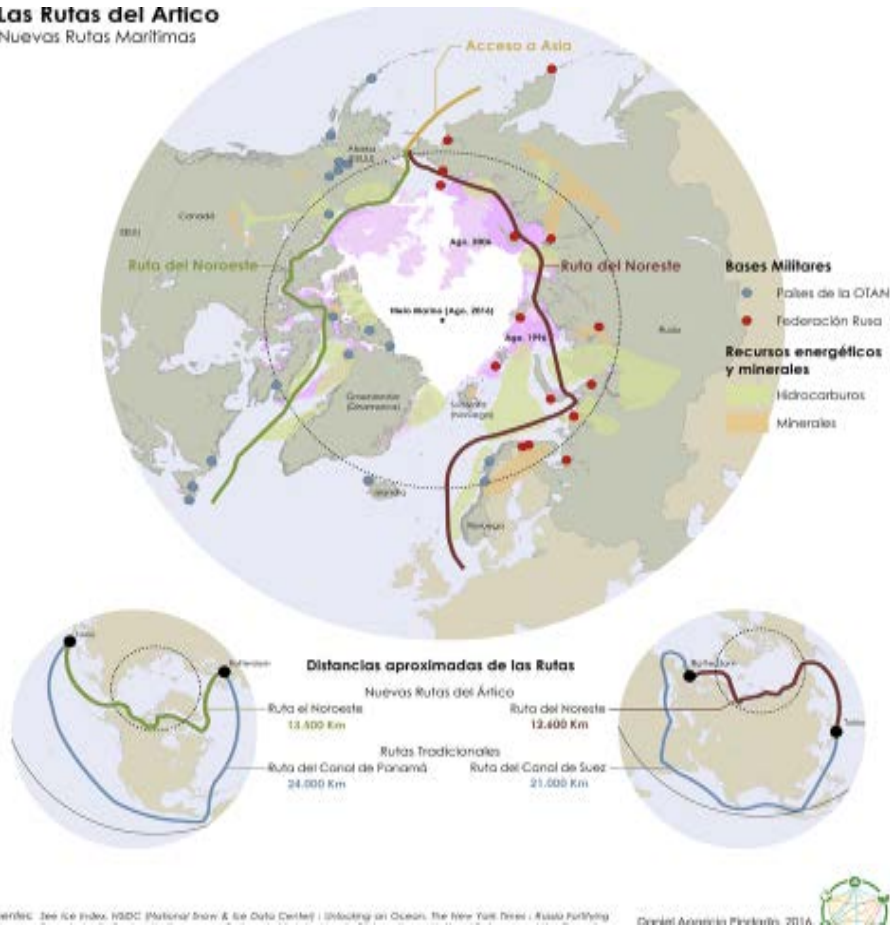


Imagen: Nuevas Rutas y bases en el Ártico.
 Fuente: «Hacia la ruta del Ártico - Mapas de El Orden Mundial - EOM», El Orden Mundial.
<https://elordenmundial.com/mapas-y-graficos/hacia-la-ruta-del-artico/?nab=0>

China ha ido introduciéndose en la región discretamente, a través de actuaciones soft, frecuentemente científicas y de cooperación, con las que, además, entra en conocimiento con el entorno físico y político, readaptando su actuación a este. Así puede tomar parte en el diseño de las políticas árticas y fomentar el desarrollo del Ártico ruso en su propio beneficio. Con ello instrumenta su asociación estratégica con Rusia al tiempo que se sirve de sus debilidades geoeconómicas y geoestratégicas para que este país no obstaculice su presencia en el área, como ha hecho en otros casos.

Merecen destacarse por su simbolismo las maniobras ruso-chinas que desde 2017 tienen lugar en la región y que han sido utilizadas hasta para presionar a los países de Asia-Pacífico como Japón. Y es que ambos países llevan a cabo desde 2019 patrullas

aéreas conjuntas en el mar del Este de China; y en 2021, durante los ejercicios Interacción Marítima en el mar de Japón dichas patrullas cruzaron el estrecho japonés de Tsugaru.

El Ártico ruso se lleva la mayor parte de las inversiones chinas en la región. Ahí están los aspectos económicos derivados de la relación como el acuerdo de 2014, entre Gazprom y la china National Petroleum Corporation para exportar más de un billón de metros cúbicos de gas ruso de Siberia Oriental a China durante los próximos 30 años. Este se ha visto reforzado con otros conjuntos de exploración y explotación de hidrocarburos en el Ártico ruso, insertando así directamente a China en la región.

El proyecto más importante ha sido el proyecto Yamal LNG, que comenzó su producción en diciembre del año 2017 y en cuyo contexto China coopera con Rusia (Novatek) y Francia (Total). Este proyecto consiste en un complejo formado por campos de producción de gas natural en el este de la península de Yamal, así como una planta de licuado y un puerto logístico en Sabetta, desde donde se licua y transporta el gas extraído a Asia Oriental⁴⁵. Rusia precisa de la tecnología China para la exportación de gas licuado.

Además, actualmente se está terminando Artic LNG-2 cuya puesta en servicio estaba prevista en 2023. En este proyecto, las corporaciones petroleras estatales chinas disponen de un 20 %, junto con Novatek, Total y Japan Arctic LNG, un consorcio japonés. China National Chemical Engineering y la firma rusa Neftegazholding firmaron un contrato en 2019 de 5.000 millones de dólares para construir infraestructura en el campo petrolero Payakha⁴⁶.

Es de destacar que la Compañía Naviera China COSCO se ha asociado con la rusa PAO SOVCOMFLOT para operar los gaseros LNG desde la refinería de Yamal. Y está construyendo —se encuentra en fase de planificación— un puerto de aguas profundas en Arkhangelsk como base logística⁴⁷.

⁴⁵ FUSTER LEAL, Rubén. Convivencia ruso-china en el Ártico: explicación de la Ruta de la Seda Polar. Instituto Español de Estudios Estratégicos. 16 de noviembre de 2021. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2021/DIEEE0128_2021_RUBFUS_Artico.pdf

⁴⁶ GREENWOOD, Jeremy y SHUXIAN, Luo. «¿Podría el Ártico ser una cuña entre Rusia y China?», War on the rocks. 4/4/2022. <https://warontherocks.com/2022/04/could-the-arctic-be-a-wedge-between-russia-and-china/>

⁴⁷ ALAEZ FEAL, Octavio. «China en el Ártico», Global strategy, n.º 27/2022. <https://global-strategy.org/china-en-el-artico/>

La guerra de Ucrania pone a China en la coyuntura de mantener su relación con Rusia, pero separando ambientes y manteniendo sus lazos con los demás Estados árticos, aunque solo sea como una forma de tratar de esquivar las sanciones, particularmente para empresas y referidas a tecnología.

Esto la obliga a no pocos equilibrios, ya que por un lado está la relación cartelizada y que le marca límites en todos los sentidos; y, al mismo tiempo, precisa bascular y reequilibrar esta relación con Occidente. Y los actores del Ártico occidental, por su parte, están obligados a redefinir su relación con China en la región en función de la actitud en el conflicto ucraniano y con Rusia. La invasión de 2022 ha acabado con el excepcional aislamiento del Ártico respecto de los conflictos europeos integrándolo en el espacio global. Eso sí, al consto de perder los instrumentos de gobernanza como el Consejo Ártico que ha quedado inoperativo.

Además, las sanciones tecnológicas y financieras impuestas a Rusia y a las empresas que cooperen con este país, es muy probable que afecten a los complejos y avanzados proyectos desarrollados en la región, alterando, además, el panorama empresarial. Y todo ello en el contexto del proceso de desaceleración que está viviendo la economía china.

Rusia y China comparten más de 4.250 kilómetros de frontera y un pasado cargado de desavenencias. La desértica Siberia es el hinterland natural de una China superpoblada - y lo es más con el calentamiento global; China al contrario que Rusia tiene el 19% de la población y el 7% del territorio del planeta y sus recursos hídricos – de la que Rusia corre el riesgo de depender económicamente. Es, por ello, que esta relación es percibida como de carácter coyuntural, pero, con todo, priorizada por China.⁴⁸

Así, la oportunidad que se le presenta al gigante asiático es innegable, pero también acredita la naturaleza coyuntural y límites de la relación entre ambos, los cuales se estarían alcanzando como consecuencia del tensionamiento impuesto por la lógica de guerra.

La pérdida de peso de Rusia en su hinterland natural de Asia Central y el Ártico, acentuada por su dependencia tecnológica y económica de China tendría como

⁴⁸ WEISBRODE, Kenneth. «Central Eurasia: Prize or Quicksand» en The International Institute for Strategic Studies, 2001. Adelphi Paper, 338. 11. 12 Ibidem. 215

consecuencia el involucramiento estratégico de este país y sería hasta una amenaza para su existencia como Estado. Y eso mientras la Guerra de Ucrania le convierte en un paria internacional y le cierra las puertas de Europa y el conjunto de Occidente.

La decadencia de Occidente

Siendo rigurosos, China y Estados Unidos no colisionan propiamente, sino que se complementan. China ocupa los espacios que Estados Unidos ha abandonado en términos de poder. Lo que no quita que la percepción sea propiamente la de competencia cuando no de un choque entre ambos países. Este, de facto, no ha tenido lugar, como consecuencia del giro de ese país hacia Asia Pacífico, en el entorno regional chino.

Estados Unidos lleva años tratando de reducir el gasto de política exterior acomodando ésta a su poder económico. Pero tal asignación de recursos ha traído consigo la pérdida de peso político en regiones clave o, al menos, en las que mantenía una tradicional presencia como Oriente Medio o la propia Latinoamérica; además de la insatisfactoria resolución de las intervenciones en países como Afganistán e Irak. Tales carencias explican que el vacío dejado haya sido rellenado por China que ha propiciado acuerdos como el suscrito entre Irán y Arabia Saudí.

Este es un proceso de reversión geopolítica que no es reciente. Tiene sus prolegómenos en la segunda guerra de Irak y se consolida durante las conocidas como Primaveras Árabes en las que desde Estados Unidos no se apoyó a los regímenes afines permitiendo su caída y aun alentándola. Su giro hacia Asia Pacífico, que incide en la referida falta de continuidad y coherencia política como potencia que pretende ser global, se plantea a modo de una necesidad geopolítica y de economía de esfuerzos, pero al costo de detraer recursos de otras regiones y, por ello y con ello, de pérdida de credibilidad y prestigio en términos globales.

El liderazgo de los Estados Unidos, por la envergadura del reto que aborda, requiere, para poder existir, como ya hemos visto, la concurrencia de otros actores a los que sumar su poder y liderar. Esto, de paso, supone un reforzamiento de su posición tanto desde el punto de vista político como desde el militar.

Brzezinski, en su propuesta de un marco de seguridad transeurasiático precisaba de «socios estratégicamente compatibles pudieran encajarse en la «gran acomodación»

bajo el liderazgo de Estados Unidos, que desempeñaría un papel de «estímulo y de arbitro» entre las restantes potencias⁴⁹. Para esta línea de pensamiento, Europa, tradicionalmente, ha confiado su seguridad a Estados Unidos por ello tiene una cultura política que la lleva a un uso más residual o reactivo de la fuerza cuando no a su rechazo sistemático. Así, era considerada, o percibida, por parte de las potencias revisionistas como un actor subalterno y en declive, carente de medios, estrategia y voluntad.

Pero como señala el profesor Sanahuja, la invasión de Ucrania ha creado un cambio tectónico en la arquitectura de seguridad europea. Y ha supuesto una vindicación de las visiones sobre la seguridad europea de los países de Este - más atlantistas y securitarias - frente a las del eje francoalemán, o las propias de Europa meridional. El resultado ha sido un brusco desplazamiento del centro de gravedad de la seguridad europea hacia el Este. Esto también supone, ante la ausencia de unos Estados Unidos declaradamente centrados en Asia Pacífico, una “europeización” de facto del teatro de operaciones europeo.⁵⁰

La invasión de Ucrania ha supuesto un resurgimiento de la OTAN, en tanto que nacida con la Guerra Fría y es, consecuentemente, un producto de su lógica. Su fin supuso una suerte de “crisis de misión” que las operaciones fuera del área fijada por el Tratado de Washington no pudieron suplir. En tiempos de posmodernidad la OTAN, pese a apreciarse su relevancia geopolítica, se entendía mal. Una Institución de poder *Hard* en un mundo *Soft*. La guerra de Ucrania, que tampoco se entiende desde la óptica posmoderna, le ha devuelto así su razón de ser.

El apoyo a Ucrania, como refiere el profesor Sanahuja, nos sitúa ante una realidad paradójica: por un lado, revela el profundo grado de dependencia de la UE respecto de Estados Unidos. Pero también que Estados Unidos no podría haber actuado en Europa en solitario frente a Rusia. Es más, las capacidades y agencia que ha acreditado la UE para el caso, la eleva del carácter de “potencia civil” y “actor de paz” que ya tenía

⁴⁹ VANAİK, Achin. “La Estrategia después de Bush.” *New Left Review*.

<https://newleftreview.es/issues/42/articles/achin-vanaik-la-estrategia-despues-de-bush.pdf>

⁵⁰ SANAHUJA PERALES, José Antonio. “La Unión Europea y la guerra de Ucrania. Dilemas de la autonomía estratégica y la transición verde en un orden mundial en cambio” en *Policrisis y rupturas del orden global. Anuario CEIPAZ 2022-2023* (pp.23-58)

reconocido -y que actúan como legitimadores de su compromiso en Ucrania – haciendo de Europa una potencia geopolítica⁵¹.

Y volviendo de nuevo a Brzezinsky, para lograr la estabilidad del sistema internacional, la Unión Europea y la OTAN deberían ampliarse hacia el Este, China tendría que ser cooptada y, junto a Rusia, integrada eventualmente en el seno de un sistema transcontinental que «absorbería la inevitable conmoción y presión política y social»⁵².

El Sur global

El cambio de orden internacional, la nueva multipolaridad desequilibrada, hace que no existan propiamente lo que Brzezinsky denominaba poco delicadamente “Estados vasallos.” Esto es, que los Estados menos desarrollados se deban alinear de modo automático con el resto de los actores según los intereses y dictados de Occidente; y menos aún para lo que es o puede presentarse – la Guerra de Ucrania - como un conflicto interno dentro este, una lejana guerra entre blancos. Como, por otra parte, lo pudo ser la guerra entre India y Pakistán, en perspectiva de Occidente.

No se pierda de vista que, fruto de la convergencia económica auspiciada por la globalización, la suma, al menos en términos de paridad económica de las economías de China, Estados Unidos, la UE y Rusia es inferior al 50% del PIB mundial.

El desarrollo de un sur global, que, dicho sea de paso, forma parte de la narrativa rusa, tuvo sus prolegómenos en el nuevo milenio y se materializó en la aparición de grupos de Estados como los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) y IBSA (India, Brasil y Sudáfrica). países emergentes y de las economías en desarrollo que buscan la cooperación económica y fomentar el comercio entre ellos Y es que estos representan un orden internacional alternativo o “post-americano” además de un modo de cooperación Sur-Sur.

Esto, naturalmente, se situaba en las antípodas de la propuesta de Brzezinski el cual a la postre si bien apostaba por el liderazgo global más que por la dominación, consideraba que los cimientos de tal liderazgo eran alianzas transatlánticas y transpacíficas que

⁵¹ Ibidem.

⁵² VANAIK, Achin. Op. Cit.

estaban detrás de la victoria geopolítica de Estados Unidos durante la Guerra Fría pues permitían el control de todos los desafíos potenciales evitando incluso la posibilidad de que emerjan contraalianzas o permutaciones entre Francia, Alemania, Rusia, China, India, Irán y Japón⁵³.

La crítica que se hace a este modelo es que el aumento de la cooperación Sur-Sur se plantea como una reproducción del modelo de relaciones Norte-Sur. Sus miembros imponen al estilo del norte sus condiciones como nuevas potencias emergentes a los países de menor desarrollo con los que se vinculan. Y la competencia de India, Brasil y China por los recursos y mercados en África no desmiente esta hipótesis.

En el caso de los BRICS, cuya primera cumbre se realizó en 2010, incorpora una relevante contradicción estructural al incluir en un mismo espacio a tres democracias y dos autocracias. Estamos ante un mercado de 3.268 millones de personas y de 27 trillones de dólares⁵⁴. Este grupo incorpora no pocas contradicciones como la rivalidad entre India y China – que compiten en el Índico y en África - y, pese a la sintonía actual, la también existente entre Rusia y China. Sudáfrica, India y Brasil están próximos a Occidente.

No por casualidad, en enero de 2024 se ha producido la segunda expansión de esta asociación – la primera sirvió para incorporar a Sudáfrica en 2010- y ha servido para admitir a Argentina, Egipto, Etiopía, Irán, Arabia Saudita y Emiratos Árabes Unidos. Merece referirse, que según informó la presidencia sudafricana más de 40 países habían mostrado su voluntad por pertenecer al grupo, y 23 de ellos expresaron tal interés de manera formal⁵⁵.

Con la ampliación, la suma de sus economías será un 37% del PIB global, frente al 25% anterior; y, en el plano demográfico, supondrán el 47% de la población mundial — anteriormente 42%—. Además, y desde una perspectiva geopolítica, con la ampliación la organización se posicionará en la península arábiga⁵⁶.

⁵³ Ibidem.

⁵⁴ BATALEME, Juan. “El IBSA (India, Brasil y Sudáfrica) como estrategia de inserción global.” Diario Clarín 03.08.2023 https://www.clarin.com/opinion/ibsa-india-brasil-sudafrica-estrategia-insercion-global_0_YdfJHUpcPD.html

⁵⁵ Ibidem

⁵⁶ DIRECCIÓN DE SEGURIDAD NACIONAL. <https://www.dsn.gob.es/es/actualidad/sala-prensa/cumbre->

El Foro Trilateral IBSA fue creado en 2003, y se encuentra desde hace diez años en una suerte de letargo. sirviendo para el estrechamiento de las relaciones entre esos tres países que son democracia. Este es conocido como la “trinidad del sur”. Los tres países son, además, los de mayor peso en el Océano Atlántico y el Indico; y entre ellos se puede establecer una conexión marítima, facilitando la integración naval. Este es el sentido que expresa el ejercicio naval IBSAMAR que se desarrolla anualmente en Sudáfrica, en los que se da relevancia la geopolítica naval⁵⁷.

Y esta pérdida de poder de Occidente en general es lo que se va a poner de manifiesto en el contexto de la referida guerra. Así la votación en la Asamblea General de la ONU, aunque hubo una condena mayoritaria de la agresión rusa - por 141 votos de 193 y con sólo 5 votos en contra- también es cierto que 35 países se abstuvieron y 12 más no participaron en la votación, la mayoría de ellos africanos —nada menos que 17 se abstuvieron— o asiáticos⁵⁸.

Y es que, tras la desaparición del mundo soviético, teorizado como el Segundo Mundo, lo que es el caso tanto Ucrania como de Rusia y el resto de los países del Este europeo, vinieron a integrarse en el Primer Mundo. El resto de los países herederos del llamado Tercer Mundo o No Alineados, se han integrado en un espacio que Carl Oglesby denominó “Sur Global”. Este grupo que incorpora no pocas de las antiguas colonias, cuenta con un elevado resentimiento antioccidental. El concepto “Sur Global” es un término geopolítico con el que se aúnan muy diversos intereses particulares, pero que sirve para expresar un deseo de no someterse a un orden que estiman injusto mientras expresan una demanda en pro de una mayor autonomía.

Así, y en el plano económico, la posición de los países iberoamericanos sobre Rusia y las sanciones está muy condicionada por cuestiones de política interna. En el África subsahariana, los Estados con importantes relaciones con Rusia; estos cuentan con los servicios del grupo Wagner y sus sucesores, tratan de no verse implicados. Y en el

brics#:~:text=El%20acrónimo%20BRIC%20fue%20utilizado,y%20las%20economías%20en%20desarrollo.

⁵⁷BATTALEME, Juan. Op. Cit.

⁵⁸ROMERO PEDRAZ, Belinda. “Guerra económica contra Rusia”. Documento de Análisis del Instituto Español de Estudios Estratégicos, número 58/2022

https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2022/DIEEE058_2022_BELROM_Rusia.pdf

Oriente Medio y el Norte de África la problemática se entremezcla con cuestiones de política energética y alimentaria.⁵⁹

Podría decirse que, muy lejos de seguir las sanciones que señala Occidente, los países del “Sur Global” se han beneficiado del nuevo marco de relaciones con una Rusia más débil. De hecho, las circunstancias de la guerra les han permitido mejorar su beneficio económico con un acceso por debajo de los precios del mercado a los recursos energéticos rusos.⁶⁰

La emergencia de la India

En Asia, India – el país hoy más superpoblado del mundo 1.445 millones de personas y que, al igual que China, se abstuvo de condenar a Rusia - es el adalid y expresión de este movimiento; de hecho, ha desplazado a Brasil como su posible líder y mediador principal de un eventual proceso de paz. El país aún no pocas contradicciones pues es un rival geopolítico y regional de China – que además mantiene una alianza estratégica con Pakistán, su sempiterno enemigo - y por ello cuenta con intereses concurrentes con Estados Unidos, al que es cercano, pero igualmente dispone de una sólida e histórica relación con Rusia y que resulta clave para disponer de la autonomía estratégica precisa para erigirse en gran potencia. Estas contradicciones son hasta internas pues se encuentra pobremente integrado y con un comercio intrarregional que apenas alcanza el 5 % del volumen total.

Por eso se ha abstenido de condenar a Vladímir Putin como agresor y ha desafiado a las sanciones para obtener petróleo a precios muy rebajados -las importaciones de Rusia han aumentado del 1 al 20%- y es el mayor socio de Nueva Delhi en materia militar — sus principales proveedores de armas durante el periodo 2016-2020 fueron Rusia (49 %), Francia (18 %) e Israel (13 %)-. Por su parte, Estados Unidos ha presionado a la India sin resultado, pero mantiene su relación para contener a China.⁶¹

⁵⁹ PARDO DE SANTAYANA Y GOMEZ DE OLEA, José María. “La guerra de Ucrania y la rebelión del Sur global” Documento de Análisis del Instituto Español de estudios Estratégicos número 63/2022.

⁶⁰ Ibidem.

⁶¹ PARDO DE SANTAYANA, José. “La guerra de Ucrania y la rebelión del Sur global” Documento de Análisis del Instituto Español de Estudios Estratégicos número 63/2022 de 13 octubre 2022.

El Océano Índico es un mar en el que las rutas marítimas incorporan largas distancias sin apoyos. El “Collar de perlas” es una estrategia para la protección de estas líneas que comenzó el presidente Hu Jintao, y que sirve para designar a una cadena de apoyos marítimos (bases y puertos que proporcionan logística y respaldo militar) y políticos que va desde Sri Lanka a Yibuti e incluye los puertos de Hambantota (Sri Lanka, cedida por 99 años) Chittagong (Bangladesh), Sittwe (Myanmar) y Gwadar (Pakistán), Islas Maldivas (que en 2017 rompió sus acuerdos con Estados Unidos para aproximarse a China) o Yibuti (que comenzó a ser construida en 2015 y entró en servicio en 2017 para la lucha contra la piratería). Habría que añadir la Kyaukphy Special Economic Zone en Myanmar, un *hub* fundamental para que China tenga futuro acceso directo al océano Índico; e incluso Malasia.

No obstante, el “collar de Perlas” no es comparable a la red de bases con que cuentan en este mar países como Reino Unido, Francia o Estados Unidos. Estas actúan además como un contra cerco del despliegue chino en el Índico que a su vez cerca a India. En este esfuerzo se deben incluir también los apoyos políticos y no precisamente en segundo lugar.

En cualquier caso, se ha cerrado un perímetro sobre la India. Estamos ante una inmensa plataforma terrestre rodeada por una gran potencia simultáneamente por tierra y mar, y que por ello percibe concernida su seguridad. Este cerco incorpora componentes militares y se realiza, además, en un área que ha sido su tradicional zona de influencia y liderazgo natural por sus dimensiones y centralidad en este espacio al que hasta da nombre. De hecho, China utiliza su alianza con Pakistán y sus lazos con Sri Lanka, Maldivas, Myanmar, Bután, Nepal y Bangladesh en su aproximación.⁶²

⁶² ESTEBAN G. MANRIQUE, Luis. “India, China y EEUU y el gran juego del Índico”. Revista Política Exterior. 07.12.2020XPeriodista. Analista internacional.
<https://www.politicaexterior.com/india-china-y-eeuu-y-el-gran-juego-del-indico/>



Imagen: El collar de perlas chino

Fuente: GIL LOBO, Abel. "La geopolítica china y su collar de perlas" El Orden Mundial.
<https://elordenmundial.com/mapas-y-graficos/china-y-su-collar-de-perlas/>

Como puede entenderse, la relaciones entre China e India no son fáciles por la condición simultánea de gigantes, vecinos y líderes regionales que ambos ostentan por su historia demografía, geografía y economía lo que los convierte a cada uno de ellos, según Huntington, hasta en ejes civilizacionales. Británicos y americanos son para China, lo que portugueses y chinos ahora para India.

Su proximidad aúna así importantes contradicciones. Si por un lado la complementariedad de sus economías y la dimensión de sus mercados, ambas potencias podrían constituir el mayor bloque comercial del mundo; de hecho, chinos, indios y rusos pertenecen a la Organización de Cooperación de Shanghái. Por otro no son pocos ni pequeños los problemas que tienen entre sí. Así, India no pertenece a la Asociación Económica Regional Integral, un gran éxito chino de 2020 que aúna a 20 países (China y, entre otros los 10 países del ASEAN, Japón, Australia, Corea del Sur y Nueva Zelanda) creada tras retirarse Estados Unidos del Acuerdo Progresivo y de Asociación Transpacífico que dejó un espacio de poder que China ha ocupado ante el hueco político que tal retirada implicaba, significando, una vez más, la necesidad de compromisos que, más allá de los gestos, hagan creíble el giro de Estados Unidos hacia Asia Pacífico.

Ambos países comparten 3380 kilómetros de frontera que no se encuentra completamente definida toda vez que China desde los años 50 rechaza las antiguas demarcaciones británicas con la que los británicos habían tomado el control de las fuentes de los ríos principales chinos.⁶³

Además, dada la interconexión existente y la similitud con las dinámicas del Pacífico, parece lógico tratar al espacio “Indo-Pacífico”, como un espacio único que llega prácticamente hasta Asia Central; no es baladí en este sentido que, en 2018, Estados Unidos renombrase su mando del pacífico como del Indo-Pacífico.

Esto parece confirmarlo hechos como que India desde 2016 mantiene presencia en este mar. Al mismo tiempo India se ha expandido por el océano al que da nombre abriendo nuevas bases en Mauricio, Seychelles y Madagascar mientras ha suscrito un acuerdo con Francia para utilizar sus instalaciones en el Índico al tiempo que fomenta la colaboración con otros países de la región o Estados Unidos.⁶⁴

La tradición india, e incluso su liderazgo histórico del movimiento no alineado⁶⁵, y también su propia condición de potencia regional explican buena parte de su reticente comportamiento para las alianzas. De hecho, este temor ha provocado su aproximación a Estados Unidos y le ha hecho firmar acuerdos con Australia y Japón e incluso a que se especule sobre una mayor integración en el *Quadrilateral Security Dialogue* (Quad) del que forman parte Estados Unidos, Japón y Australia, un grupo informal de diálogo estratégico del que es un “socio reticente” tras su reactivación en 2017 y que podría plantearse en la lógica del contra cerco a China por más que India niegue su carácter de alianza militar. Este país podría estar tratando de contestar con la creación de otro Quad Trans Himalaya que incluiría además a Nepal, Pakistán y Afganistán.

⁶³ ESTEBAN G. MANRIQUE, Luis. “India, China y EEUU y el gran juego del Índico”. Revista Política Exterior. 07.12.2020XPeriodista. Analista internacional.

<https://www.politicaexterior.com/india-china-y-eeuu-y-el-gran-juego-del-indico/>

⁶⁴ VILCHES ALARCÓN, Alejandro A. “Armada India. La potente desconocida”. Revista Ejércitos, 28.09.2012 <https://www.revistaejercitos.com/2018/09/28/armada-india/>

⁶⁵ Para Nehru, sin la presencia de grandes potencias extrarregionales, la India era el actor dominante en Asia del Sur y su no alineamiento le permitía obtener asistencia económica y tecnológica de ambos bloques. (DE PEDRO Nicolás. “La India, potencia global en ciernes y clave del Indo pacífico” Análisis del Instituto Español de Estudios Estratégicos núm. 17/2023 3 de marzo de 2023.

https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2023/DIEEEA17_2023_NICPED_India.pdf)

Pero también ha tenido como consecuencia el rearme de India, que es, recordémoslo una potencia nuclear. En 2010 su presupuesto de Defensa era de 38.400 millones de dólares (ese año India fue el principal importador de armas del mundo⁶⁶) que en 2019 se transformarían en más de 60.000 millones de dólares, el 4 por 100 del total mundial, solamente por detrás de los Estados Unidos y China.

Además, y buscando su autonomía estratégica, en la segunda década del nuevo milenio, se ha convertido en uno de los principales importadores de armas del mundo, diversificando el espectro de países de procedencia e incluyendo a los Estados Unidos entre ellos, que le suministra hasta inteligencia aeroespacial, lo que acredita el esfuerzo de aproximación que ambos países han emprendido.

El espacio indo pacífico, del que caben distintas lecturas perimetrales, como bien demuestran las estrategias para la región de los socios europeos, se plantea como un espacio integral en cuyo perímetro se sitúan Australia y Estados Unidos junto con el deseo del Reino Unido de figurar a escala global, aunque tal cosa no sea acorde a su economía y capacidades reales, explica el AUKUS.

Las armas nucleares

Las armas nucleares son armas políticas y hasta geopolíticas, aunque solo sea por las consecuencias que su sola posesión comporta. No existen realmente las armas nucleares tácticas pues, cualquiera que sea su capacidad de destrucción, su utilización es una decisión política y del más alto nivel. Es más, la mera presencia de armas nucleares define los límites del campo de batalla y acota cualquier eventual resolución del problema. Y en el caso de Ucrania, también. Mao las calificaba como “tigres de papel” por ser su uso imposible. Eso las convierte cuanto menos en mojones que marcan los territorios de las superpotencias.

La estrategia de disuasión nuclear se sustanciaba en distintas fases antes de su pretendido uso definitivo. Así, su incorporación al discurso público es un paso adelante

⁶⁶ Oficina Económica y Comercial de la Embajada de España en Mumbai. “El mercado de la construcción naval en India.” ICEX, 2011.

en dicha estrategia que ha ido seguido de otros como ejercicios, el abandono de tratados, su despliegue interior y exterior....

La disuasión nuclear es todo lo que haga que las armas nucleares estén presentes en la mente del contrario y afecten a su cálculo estratégico. Supone así una manipulación del riesgo abdicando de la responsabilidad. Ello se materializa en una amenaza – muchas veces imprecisa, como es el caso ahora - aparentemente abandonada al azar. El problema es que puede acabar por ser asumida por el otro haciendo impredecible el proceso. Y es que “recurrir a una estrategia de diplomacia coercitiva, porque no se está dispuesto a asumir los riesgos de una confrontación militar, permitirá sólo raramente provocar una inflexión en la conducta del adversario y conducirá finalmente, salvo capitulación, a la confrontación militar que se desea evitar.”⁶⁷

La disuasión depende de tres factores clave, un triángulo como son la disponibilidad de medios, la incertidumbre (con la fijación de un umbral de empleo) y la credibilidad de quien formula la amenaza.⁶⁸ Aron también cita tres factores uno psicológico (la credibilidad y la estimación), otro técnico (los medios) y otro político (el beneficio).⁶⁹

Las alianzas militares

El espacio de la Seguridad y Defensa agrupa intereses vitales que son constantes en el tiempo y cuentan con una vocación de largo plazo; el camino emprendido en común fortalece estos intereses y lima las asperezas.

Y es que los acuerdos militares implican la existencia de un marco de valores compartidos, una visión similar del mundo, esto es, sin graves incompatibilidades e intereses comunes, cuando no de una amenaza o un enemigo que afrontar. A su vez estos acuerdos, por su carácter nuclear, tienden a expandirse a otros ámbitos: comerciales, tecnológicos, industriales... Son, o deben ser, políticas de Estado que trascienden la coyuntura interna del país que los adopta. Estamos en procesos de largo plazo, de confianza.

⁶⁷ DAVID, Charles-Philippe. (2008) La guerra y la paz. Icaria, Barcelona 2008, p. 277.

⁶⁸ ESCRIGAS FERNÁNDEZ, Juan. “Disuasión y Estrategia nuclear”. Documento de trabajo del Departamento de Estrategia X Curso de Estado Mayor de las FAS, septiembre 2008.

⁶⁹ ARON Raymond. Guerra y paz entre las naciones. Alianza editorial, Madrid, 1985, p. 487.

Como requisito básico precisan que no existan contenciosos entre las partes. Eso entre vecinos resulta difícil, pues basta que alguno de ellos los perciba. Pero Estados Unidos y España son geográficamente distantes, y, resuelto el contencioso con Cuba de forma desfavorable para España en 1898, pocos son los diferendos que pueden darse. Así, como señala Ángel Viñas:

“no ha habido otra asociación de España con ningún otro país que se haya mantenido protocolizada a lo largo de tantos años. Ha habido, eso sí, orientaciones de mayor o menor significado hacia los tres grandes países cuya acción ha constreñido, de una u otra manera, los márgenes de maniobra de la política exterior española (Francia, el Reino Unido y Alemania) pero en ningún caso ello condujo a una vinculación permanente y debidamente plasmada en una sucesión de convenios que recorren el período comprendido entre 1953 y la actualidad, un período en el que España, los Estados Unidos y el sistema internacional han registrado modificaciones esenciales.”⁷⁰

La naturaleza de los acuerdos bilaterales depende sustancialmente del potencial de las partes; normalmente proporcionan un mayor respaldo político, pero son más frágiles. En caso de que las partes sean manifiestamente heteropotenciales, como es el supuesto que nos ocupa, hacen que difícilmente la relación pueda ser biunívoca y se establezcan mecanismos de compensación adecuados, por lo que generan una gran dependencia del más débil. Sin embargo, hacen posible el mutuo conocimiento y facilitan la alteridad.

La cooperación multilateral al diluir las diferencias individuales puede servir como medio de contrarrestar los desequilibrios en las relaciones de poder entre las partes, ya que reduce la pérdida de soberanía implícita a cualquier relación pactada y la dota de una dimensión más igualitaria y, por ende, más democrática. Los acuerdos multilaterales permiten una mejor articulación de los intereses, amplían el marco para la negociación y el intercambio confiriéndole, además, un carácter estable y duradero. El espacio de la Seguridad y Defensa agrupa intereses vitales que son constantes en el tiempo.

Una cuestión derivada de estas relaciones es que limitan el alcance de las controversias entre las partes con intereses enfrentados como consecuencia natural de los límites impuestos por el marco. El hecho de que se amplíe el abanico de opciones de negociación da más cancha al encuentro, lo que a su vez legitima las decisiones que

⁷⁰ VIÑAS, Ángel. “La negociación y renegociación de los acuerdos hispano-norteamericanos, 1953-1988: Una visión estructural” Cuadernos de Historia Contemporánea 83 2003, 25 83-108. ISSN: 0214-400X, p. 85
<https://revistas.ucm.es/index.php/CHCO/article/viewFile/CHCO0303120083A/6902>

afecten a cualquiera de los miembros, no sólo con su aquiescencia, sino también con la fuerza del concierto de voluntades de una comunidad de naciones formado a partir de los principios de diálogo y cooperación. Esto da pie a una notable práctica de intercambios de apoyos para las más diversas instancias internacionales. El apoyo de países como Estados Unidos se torna crítico en este contexto.

Por todo lo expuesto es un hecho empíricamente constatado que los acuerdos militares son los más estables en el tiempo, seguidos después por los de índole económica y, por último, de los regionales. Es más, puede afirmarse que los acuerdos militares no sólo gozan de una gran estabilidad, sino que contribuyen a la pronta recuperación de las relaciones diplomáticas interestados tras cesar la causa que ocasionó su perturbación. Ejemplos no faltan y España hasta puede serlo.

Y es que han demostrado ser capaces de soportar las modificaciones en las coyunturas políticas de las partes y aún del escenario internacional, ya que, como se ha dicho, las relaciones entre las Fuerzas Armadas de un mismo entorno estratégico afectan directamente a sus intereses vitales y requieren de una base cultural común. Y estos no se suelen alterar por un mero cambio de coyuntura, por lo que la ligazón se mantiene dotando al sistema de una estabilidad que posibilita nuevos lazos en otras áreas que contribuyen a su vez al reforzamiento del sistema. Otras razones están en la cultura de los Ejércitos como organización, en el prosaísmo de la rutina castrense y su tendencia a perpetuar lo que ya está en marcha.

Y la cultura militar actúa como puente generando confianza por el mutuo conocimiento y permitiendo el mutuo entendimiento de las partes. Piénsese que el uniforme militar es de corte occidental y todos los países del mundo tienden a su imitación. La cultura militar hoy es una subcultura occidental que facilita la existencia de valores compartidos a la vez que facilita la interpenetración.

Los acuerdos militares, resisten mejor que ningún otro los envites y avatares que sufren las relaciones comunes ayudando eficazmente a su recuperación tras su tensionamiento. Y el tensionamiento regular con lo que parezca es bueno; la sumisión, a la larga, mala, muy mala para todos.

Son, a fin de cuentas, expresión de políticas de Estado lo que garantiza su continuidad en el tiempo y están por ello ligados a la fiabilidad. Se trata, pues, de proyectos a largo

plazo: por ejemplo, nadie dota de bases o de tecnologías a un país que pueda, a corto o medio plazo, volverlos en su contra.

Las organizaciones de Seguridad y Defensa, como es el caso de la OTAN pueden resultar fruto del momento, de la necesidad de responder frente a un enemigo común lo que obliga a dejar aparcada las diferencias y contradicciones y posibilita una construcción sólida y duradera. Pero, una vez creadas trascienden a las causas de su creación, e incluso a su propio éxito.

No obstante, sí la suma de las potencias de las partes y del efecto sinérgico anejo a toda unión no supera un determinado umbral, las fuerzas centrífugas, muchas veces atávicas, unidas a intereses transversales no permitirán un funcionamiento eficiente o siquiera formal del acuerdo. Así, los acuerdos multilaterales entre Estados del Tercer Mundo se han mostrado empíricamente más débiles que sus homólogos de Occidente, la Unión del Magreb Árabe (UMA) que, nominalmente, hasta cuenta con un buen componente militar, es un buen ejemplo de ello.

El hecho de que se amplíe el abanico de opciones de negociación da más cancha al encuentro, lo que a su vez legitima las decisiones que afecten a cualquiera de los miembros, no sólo con su aquiescencia, sino también con la fuerza del concierto de voluntades de una comunidad de naciones formado a partir de los principios de diálogo y cooperación. Y más si son democracias.

La existencia de un foro permanente e institucionalizado de debate convierte el acuerdo en una organización intergubernamental; sus estructuras permiten modular el conjunto del proceso y facilita la creación de canales informales que contribuyan al afianzamiento del sistema y de las relaciones interestados. Además, son mesas permanentes y arbitradas para el encuentro político y la resolución de todo tipo de problemas comunes.

También pueden crecer con el tiempo fruto de un proceso de desbordamiento, siguiendo los pasos contrarios a la pirámide de Maslow; primero se cubren los aspectos económicos y como resultado surgen intereses de nuevo cuño que determinan la aparición de una política exterior común. De la armonización de todos estos intereses surge como culmen una política de seguridad común.



Imagen: Inversión de la Pirámide de Maslow en la construcción de organizaciones internacionales.

En cualquier caso, la definición contra un enemigo común ayuda a que la construcción sea más rápida pues obliga a articular intereses. Cesada la causa, liberadas las partes de la presión, si las piezas no se encuentran bien trabadas, comienzan las divergencias que acaban con la organización.

En el ámbito bilateral, el caso de las relaciones entre España y Portugal en el marco de la UE y la OTAN es de libro. El balance global de las relaciones hispano-lusas de los últimos treinta años es muy positivo. Tras siglos de relaciones bilaterales complejas, con períodos de acercamiento y otros de hostilidad, en las últimas cuatro décadas se ha verificado un rápido acercamiento entre los dos países y sus respectivas sociedades.⁷¹ Falta, eso sí, desarrollar el espacio de frontera entre ambos dando cumplimiento al sueño iberista de Saramago y que España mire a Portugal y Portugal a España sustituyendo los nacionalismos defensivos por una ciudadanía racional y responsable.

La entrada de ambos Estados en la Unión Europea y su permanencia en el núcleo duro de la arquitectura europea de relaciones internacionales - con múltiples mesas de negociación que posibilitan el encuentro y hasta el *forum shopping* (la búsqueda del marco más favorable de entre los distintos posibles para la concertación) – ha permitido diluir las diferencias y la rivalidad al tiempo que abría nuevos espacios para la cooperación, la concertación de actuaciones y el mantenimiento de una postura común,

⁷¹ MAE http://www.exteriores.gob.es/documents/fichaspais/portugal_ficha%20pais.pdf

mientras mantenía el nivel de relaciones con una saludable tensión, esto es, limitada permanentemente por el marco de convivencia internacional.

La arquitectura de Seguridad y Defensa española se construye sobre cuatro pilares que se superponen entre sí y se complementan con otros (OSCE, Iniciativa 5+5...), sin entrar en contradicción y reforzándose mutuamente. Los pilares de la arquitectura española de Seguridad se situarían en la pertenencia a la Unión Europea, que la dota de los valores; la OTAN, sobre el que descansarían los esquemas defensivos; los acuerdos hispano-norteamericanos que, proporcionando apoyo político, permitirían que ambas piezas quedasen bien trabadas con la realidad nacional, actúan como contrafuerte del sistema mientras; de esta manera se diluyen los efectos del carácter heteropotencial de la relación en los otros niveles y se afianza la posición de España con otros países y en otras organizaciones con tal respaldo; y luego está una amenaza no compartida. Estos ámbitos se refuerzan entre sí y generan un conjunto compacto.

El vínculo transatlántico

Occidente, lo formarían así Estados Unidos que dispondría de una cuota del 25,06 del PIB mundial, a precios constantes, el 4,2% de la población y el mayor poder del militar (el 36% del total). Pero el núcleo de valores lo aportaría la Unión Europea, con solo el 18,6 % del PIB y el 5,6% de la población mundial. Este sería el elemento vertebrador de lo que es Occidente. La presencia del Reino Unido en la UE afianzaba el conjunto; su marcha de la Unión debilitó el enlace. Por tanto, si Europa y Estados Unidos quieren operar en el medio internacional deben aceptar primero que hay otros actores igualmente poderosos y, después, ir juntos; y eso será cada vez más común por necesario. Las relaciones entre Europa y Estados Unidos, lo que se ha denominado el vínculo transatlántico, son así del máximo interés.

La supervivencia de la OTAN se explica porque ha estructurado un espacio de estabilidad y diálogo constante. Además, y como demuestra la crisis de Ucrania, los riesgos y las amenazas sólo se habían difuminado y, aunque hayan perdido algo de su intensidad, la han ganado en espectro. La OTAN es necesaria en un mundo que se rearma; el gasto militar crece, en términos globales, al menos desde 2015; y en regiones como Asia Pacífico, nunca ha dejado de hacerlo desde la Caída del Muro.

El vínculo trasatlántico – que es una forma diplomática de referirse a las relaciones entre Estados Unidos y Europa - se había resentido como consecuencia del giro de Estados Unidos hacia Asia Pacífico declarado por el presidente Obama, y, particularmente, durante la Administración Trump por su despectivo trato político hacia Europa, pero el referido giro es una constante geopolítica. Y Europa deberá de seguir el mismo camino, no sólo para evitar la torsión del vínculo sino por imposición natural.

Ya en 1997, Brzezinski, asumiendo como inevitable la pérdida de poder relativo de Estados Unidos, el desarrollo de una multipolaridad y el desorden internacional una anomia, proponía tratar de prolongar en lo posible el orden existente, la *Pax Americana* y para ello crear un marco de seguridad transeurasiático liderado por Estados Unidos. Con vistas a alcanzar este objetivo, Brzezinski consideraba que la Unión Europea y la OTAN deberían ir juntos y, además, ampliarse hacia el Este. «Una Europa esencialmente multilateral y un Estados Unidos en cierto modo unilateral abre las puertas a un perfecto matrimonio de conveniencia global». Y recomendaba mantener las formas políticas haciendo concesiones a la Unión Europea para fortalecerla.

Con todo, hay una diferencia de percepciones tanto en materia de esfuerzo como de situación que marcará la distribución del trabajo. Estados Unidos se presenta modo de dios Marte (por su gestión del *Hard Power*, emplea el 3,61% de su PIB) mientras se asigna a la UE el rol de Venus (el 1,47% de su PIB en 2020). Esto supone una distribución del esfuerzo complementaria.



Figura: El Reparto del gasto militar en 2020

Fuente: SIPRI. La Vanguardia.

La organización más importante que agrupa intereses de europeos y norteamericanos es la OTAN, una organización de seguridad que garantiza los intereses vitales de sus miembros y da pruebas de la existencia de una visión compartida del mundo. No hay organizaciones comerciales, ni siquiera acuerdos en este sentido (recuérdese el fracaso del Tratado de Libre Comercio entre Europa y Estados Unidos que, por el contrario, sí prosperó con Canadá), sino competencia entre distintos actores que no rivalidad. La OTAN es un puente que une las dos orillas, de poniente y levante, de ambos continentes. De hecho, puede decirse que es el único puente que, de facto, los une.

La OTAN y la UE son dos organizaciones igualmente complementarias. El propio Tratado de Lisboa reconoce que la OTAN es el fundamento de su defensa colectiva. En este contexto, la Política Exterior y de Seguridad Europea, e incluso un eventual Ejército Europeo, no constituye ni una contradicción ni una duplicidad y, por ello, obligan a una creciente coordinación entre ambas organizaciones.

La OTAN reúne nada menos que a 32 democracias (cuando se produzca la definitiva y accidentada entrada de Suecia), algunas de ellas las más avanzadas del mundo. Y las decisiones que se adoptan en su seno se toman por unanimidad. La legitimidad de su participación en un conflicto se ve reforzada por este hecho.

Pero no todo es consenso ni fácil. Las quejas de Estados Unidos referidas al escaso gasto militar europeo son antiguas. Ya Nixon en su momento también se quejó de ello. Y es que el gasto de defensa de EE. UU., que durante los años de la Guerra Fría era del orden del 64 % del total de la Alianza, en 2013 se ha elevado al 72 %, en tanto que el gasto de los países europeos, del 37 % entonces, se ha reducido al 25,7 %, y el de Canadá es el 2,3 %. Sí el gasto en Defensa de EE. UU. durante la Guerra Fría superaba al europeo en el 136 %, en el año 2012 la diferencia ha aumentado hasta el 180 %.⁷²

El compromiso europeo con Ucrania y la desestabilización que esta guerra trae consigo está provocando un ostensible incremento del gasto militar, que es predecible que se mantenga, toda vez el dilema de seguridad que ha generado y que ha propiciado que muchos países europeos, incluida Alemania hayan reducido los plazos para alcanzar el nivel del 2% del PIB en el gasto militar, la otrora cifra mítica, en tanto que siempre inalcanzable compromiso histórico de los miembros de la OTAN. Pero eso es fuente de otros problemas, entre ellos y mirando al pasado, los derivados del rearme alemán.

El fin de Guerra Fría tras la Caída del Muro supone un éxito sin paliativos de la organización. No fueron pocos los que cuestionaron la propia existencia de la OTAN tras este hecho, entre otros el propio George Kennan. La causa que justificaba su existencia había desaparecido. Pero también existían importantes razones que aconsejaban su permanencia, como ya se ha visto.

Además, las Fuerzas Armadas se encuentran dimensionadas de modo acorde a los intereses nacionales y a sus intereses de seguridad. Y toda vez que, de la seguridad colectiva se hubiera evolucionado a la seguridad individual, esto hubiera supuesto a la postre, el rearme de los Estados que se suma a un incremento de la conflictividad. Y con ello la vuelta de Europa a los modelos bismarckiano del siglo XIX que acabaron por desembocar en la Primera Guerra Mundial.

Por tanto, la OTAN puede tener sus problemas y sus debates, pero su disolución no sería una buena noticia para sus miembros; de hecho, un cierto nivel de tensionamiento de una organización así resulta hasta saludable. Por el contrario, y como a todo puente, interesa reforzarla, fortalecerla. Y quede claro también, que sin la conformidad de Estados Unidos y hasta sin su patrocinio, probablemente la Unión Europea no existiría.

⁷² Ibidem.

De hecho, la disolución de la OTAN tras la Caída del Muro hubiera traído la desaparición de una organización que funcionaba y la desestructuración de un espacio consolidado, de un foro de diálogo, consultas, consenso y negociación previamente constituido y que enlaza con otros, favoreciendo el entendimiento y la confianza mutua. Además, la OTAN permite la mediación de terceros ampliando el marco para el intercambio a otras áreas, toda vez la naturaleza integral, política, intrínseca a su naturaleza. De hecho, podría aseverarse que ha contribuido a la mejora de las relaciones entre sus miembros en otros ámbitos.

Esta organización reúne a 32 países, lo que supone una población de en torno a 950 millones de personas (el 8,3% del total), implica más del 50% del PIB mundial, y un presupuesto agregado que, en Defensa, suma el 63% del total del gasto militar mundial. Estamos, pues, ante una organización que aúna un relevante poder político, hoy por hoy, el más importante del mundo.

No tiene enemigo declarado. No obstante, su Concepto Estratégico de 2022 definía a China como “rival sistémico” y considera a Rusia como la “amenaza más significativa y directa” a la seguridad del espacio euroatlántico por su intento de establecer esferas de influencia en el continente por medio de la coerción, la agresión, y la anexión.

España y el vínculo transatlántico

Estados Unidos, afianza su papel de potencia global a través de una serie de acuerdos que complementan su liderazgo en la OTAN. Destaca su especial relación con el Reino Unido que, en su momento, permitía su proyección sobre toda Europa central y la utilización de bases ubicadas en todos los antiguos dominios británicos. Además, ha promovido organizaciones de sesgo anglosajón como *Five Eyes* o el propio AUKUS y ha suscrito acuerdos de cooperación militar coherentes con su política regional. En Asia Pacífico, por ejemplo y como ya se ha visto, se asienta sobre tres países con acuerdos de Seguridad y Defensa con Estados Unidos: Corea del Sur, Japón, y Filipinas. Junto a ellos se encuentra además Taiwán, también con una sólida relación basada en las

llamadas “Seis Garantías”⁷³ y el ahora esquivo Singapur. Como resultado contaba en 2020 con una numerosa red de bases ubicadas en más de 70 países y un relevante despliegue militar que implicaba a unos doscientos mil efectivos que fluctúa según las circunstancias del momento.

España se define como una potencia media con intereses por todo el mundo. Pero es algo más. Es la cabeza de un antiguo imperio y una referencia para los países que fueron parte de él. Casi 500 millones de personas tienen el español como lengua materna; de hecho, el 6,7% de la población mundial es hispanohablante. España, por su historia y pasado, representa a un modelo cultural.

Estados Unidos, por su parte, es una superpotencia. Por su posición geográfica, instalados en un continente distante de Eurasia y África, se mantiene protegido, a resguardo de conflictos, como lo estaba el Reino Unido, y ejerce desde esta posición de ventaja y, con una base económica sólida - a diferencia de aquel país - el liderazgo del mundo occidental, escogiendo los conflictos de su interés en los que, llegado el caso, intervenir. El escenario que se presenta es el de un mundo desordenado, a semejanza de lo que fue el siglo XIX europeo en el que se modifica el *status quo* con la emergencia de otros actores y, aun, por las sombras de la Guerra Fría.

⁷³ En el año 1979 el Congreso norteamericano aprobó la Taiwan Relations Act que supone un compromiso tácito de intervención ante un intento de modificar su estatus del país unilateralmente

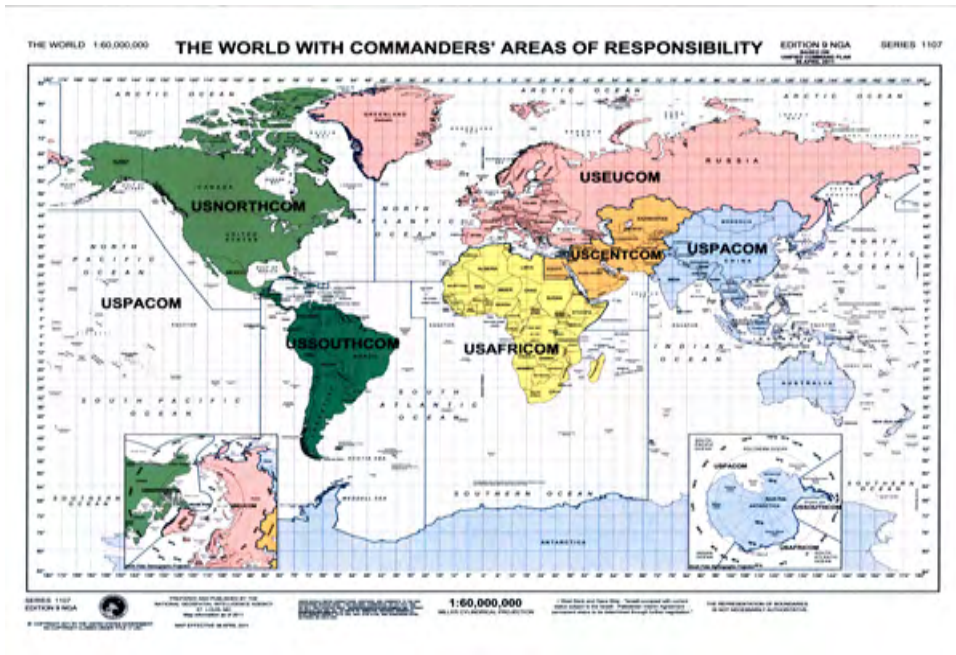


Figura: Distribución de mandos norteamericanos

Fuente: <https://smallwarsjournal.com/jrnl/art/national-security-and-arctic-deterrence-russian-influences-arctic-ocean>

Estados Unidos y España tienen una historia compartida que conviene no olvidar, aunque tampoco es este el sitio preciso para recordarla. El destino de un hombre está escrito en su carácter, como decía Heráclito (y Margaret Thatcher que lo citaba sin referenciarlo). Pero el de una nación lo está en su geografía. Los éxitos históricos de España no son casuales, sino que se encuentran en relación con este hecho. No se descubrió América por casualidad, sino y, ante todo, porque se daban las condiciones objetivas para ello.

Y es que España es el apéndice de Europa, un flanco del Mediterráneo - este mar pivota entre nuestro país y Turquía, y no por casualidad tampoco, son dos crisoles culturales - y un puente a África y América. El Estrecho es un cruce de caminos y la Península dispone de capacidad de proyección independiente a dos mares, escapando así a cualquier intento de control o limitación geográfica. España es uno de los *Choke Points* en el mundo.



Figura: Falla de Barnett

Fuente: Rivista italiana di geopolítica. <https://www.limesonline.com/>

Como puede verse en el gráfico, España se sitúa en la periferia inmediata del área de desconexión de Barnett caracterizada por su conflictividad; estamos ante una ampliación de la zona balcánica de Brzezinski. Es pues una posición avanzada, ajena a los conflictos desde la que se tiene capacidad tanto para monitorizar como para intervenir.

De este modo ofrece una proximidad inmediata y segura a ellos (en todas las dimensiones del término, desde la seguridad ciudadana hasta la fiabilidad de su compromiso), con estándares de vida occidentales y con una meteorología benigna que permite operar durante todo el año (a diferencia de lo que sucede en el Reino Unido y los países del norte de Europa) y capacidad para acceder directamente al Norte de África y a su costa atlántica sin quedar constreñida al Mediterráneo, como le sucede, por ejemplo, a Italia (este país contaba con 113 instalaciones estadounidenses en 2014) instalada en su centro; o verse imposibilitada de entrar en él.

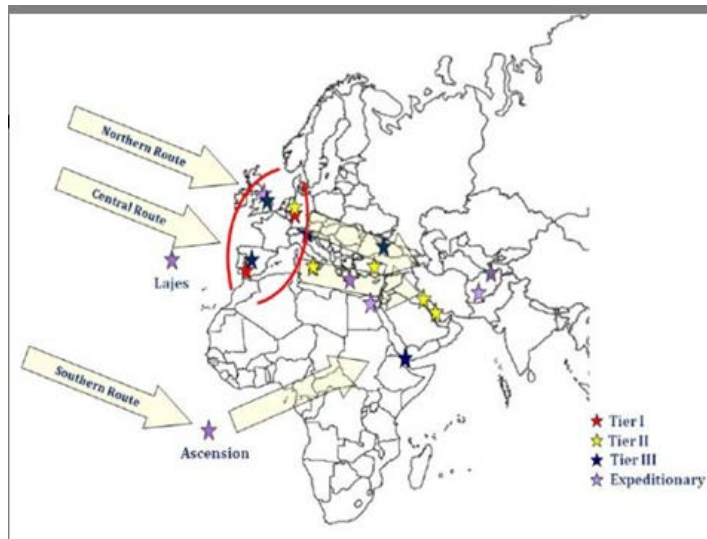


Figura: Rutas de transporte desde EE.UU.

Fuente: Base Aérea de Morón "joya" oculta del despliegue mundial del Pentágono", defensa.com 3 de septiembre de 2013 <http://www.defensa.com/frontend/defensa/base-aerea-moron-joya-oculta-despliegue-mundial-pentagono-vn9978-vst169>

España se situaría en una posición intermedia de la ruta central de acceso desde Estados Unidos a Oriente Medio, lo le confiere la posibilidad de bascular en cualquier momento cualquiera de las otras dos; y también desde el Norte de Europa al poniente y norte africano. El país es pues una encrucijada estratégica a caballo de las zonas de interés para los Estados Unidos; y también para España.

Y es que su posición estratégica en la ruta central atlántica que une Estados Unidos, Europa y Oriente Medio, hace que esta se integre dentro del eje Estrecho-Baleares-Canarias. Rota y Morón son bases de soberanía española y utilización conjunta que proporcionan una salida al océano y permiten el control del Estrecho sin quedar confinados en el Mediterráneo haciendo redundantes para los Aliados e irrelevantes las capacidades militares de la colonia británica de Gibraltar. La Base Naval de Cartagena complementa el control del lado mediterráneo del Estrecho asegurando el despliegue de una fuerza naval española en este mar.

Aún, es más, los intereses son convergentes. España está comprometida con la estabilidad del norte de África y la región saheliana y también con Oriente Medio.

Las pretensiones de Estados Unidos en su relación con España han estado ligadas, además de al espacio geográfico y de proyección, a la búsqueda de la estabilidad en el

área, el mantenimiento del *status quo* en la región y al reforzamiento del sistema de alianzas establecido. El binomio Rota-Morón es, así y por ello, un pilar estratégico en la defensa de Occidente.

Interacciones de la guerra de Ucrania en las geopolíticas del espacio mundo

La terminación de la Guerra Fría supuso la progresiva desaparición de la bipolaridad de entonces, la establecida entre Estados Unidos y la URSS. Esta se encontraba basada en el equilibrio militar y la disuasión nuclear. Así, fue integrando al resto de actores internacionales en un único espacio. Es el “ascenso de los demás”⁷⁴ del que habla Fareed Zakaria.

En este contexto, la Guerra de Ucrania supone una expresión del revisionismo de Rusia, de su voluntad irrevocable de alterar el orden geopolítico actual y sus dinámicas. Estamos ante un intento de reversión o involución que, de consolidarse, marcaría un punto de inflexión geopolítico que se acentúa si consideramos la guerra en Gaza, en la que pretendemos no entrar. Sería una suerte de movimiento de antítesis dentro de la sucesión de dinámicas hegelianas sobre las que se sustenta la globalización; y, por tanto, coherente con su lógica. Referir que, en el siglo XXI y en Europa, no se puede sustituir la falta de capacidad industrial de un país por el rugido del cañón.

El estatus especial que demanda Rusia implica en la práctica una suerte de regionalización del proceso de globalización, y con ella su fragmentación y asimetría. En ello se sustancia el retorno a la geopolítica de la Guerra Fría, esto es, a la compartimentación del mundo en esferas de influencias.

La cuestión es que la sociedad internacional está en equilibrio, en hemostasis, y cuenta con un gran componente inercial. Cualquier perturbación afecta a todas sus partes y genera incertidumbre; de modo que el conjunto del sistema reacciona contra su alteración. Por eso el Brexit experimentó grandes dificultades; las modificaciones al tratado entre Méjico, Canadá y Estados Unidos no fueron significativas; y los efectos de la implementación de sanciones se dilatan y reducen significativamente. En cualquier

⁷⁴ ZAKARIA, Fareed. El mundo después de USA. Editorial Espasa, 2009.

caso, no es posible desmadejar un tejido tan imbricado por su naturaleza reactiva y restauradora de sus automatismos.

Ello sucede al tiempo que, como consecuencia del mismo proceso, se está produciendo el “desplazamiento del centro de gravedad del mundo”, el cual se ha trasladado desde las economías desarrolladas a las emergentes y, singularmente, hacia la China.

Y es que la globalización ha traído consigo una convergencia entre las economías avanzadas y las emergentes. Este ha venido acompañado de un aumento de la interdependencia entre todas ellas. Como resultado la economía mundial se ha hecho cada vez más multipolar y, consecuentemente, cuenta con un menor dominio o capacidad de influencia de Occidente.

Además, lo sucedido en Ucrania, también ha dejado claro que el modelo de relaciones que se ha seguido con Rusia desde el fin de la Guerra Fría, una suerte de conllevanza, se ha mostrado también muy insuficiente y no ha logrado la integración que, pedagógicamente, se pretendía conseguir a través de los flujos (comercio, turismo...), el desarrollo de intereses compartidos y el mutuo conocimiento. A este modelo le faltó intensidad. El ejemplo seguido con la República Federal de Alemania tras la Segunda Guerra Mundial ilumina sobre otras posibilidades.

Las dimensiones de la guerra de Ucrania

Es habitual definir los fenómenos por aquello que resulta más visible y notorio, restando importancia, e incluso desatendiendo lo oculto. En el caso que nos ocupa, la guerra, esta tendencia la convierte en un fenómeno material y sustancialmente violento. Sin embargo, esta excede con mucho de tal parámetro. Tan es así que no hay acuerdo sobre su definición, siendo su naturaleza organizada y política el elemento sustancial y no tanto su carácter sangriento.

Y es que la guerra no es una actividad necesariamente violenta, pero sí una actividad necesariamente política. Es más, en tanto que fenómeno humano, escapa de la dimensión física en la que se desarrolla y se desplaza al plano emocional. Nos encontramos ante un acto de comunicación, en el que lo físico, la violencia, no es necesariamente esencial y cuenta con otros parámetros de medida diferentes a los ordinarios.

La guerra es, ante todo, un enfrentamiento de poderes, un choque en todas sus dimensiones. Y no es un acto ni ético, ni justo, ni económico... ni siquiera militar, por más que se pueda sustanciar en este campo. Es un acto político, de gestión de poder, de modo que cualquier análisis que se realice sin tener en cuenta este hecho, esto es, referido sólo a uno de los planos, es incompleto, y por ello, falso y profundamente erróneo.

En este contexto, la globalización ha supuesto un incremento de las relaciones favoreciendo la expansión de los intereses de los países. A su vez, el crecimiento de las relaciones trae consigo un incremento de los conflictos, pues estos se derivan de la existencia de aquellas. Pero también su limitación pues estos también tensionan el resto relaciones a las que perjudican y reaccionan buscando la restitución del orden roto. El problema es que, como estamos viendo, los conflictos locales pueden globalizarse.

Una guerra requiere la existencia de un amplio abanico de intereses contradictorios por ambas partes, algo que el crecimiento de las relaciones –y con ello de los intereses– hace cada vez más difícil. Pero a las alianzas les pasa lo mismo. El resultado es que la realidad se transforma en híbrida: los países, de común, mantienen una base común de intereses compartidos y, sobre ella, un conjunto mucho más pequeño, en que tal cosa no es así. Como consecuencia, los Estados, en la mayoría de los aspectos cooperan - lo que permite que existan reglas comunes - pero en otros compiten; y en algunos –y de forma limitada– pueden llegar a pugnar.

Así, podemos concluir, que la globalización ha hecho que entre los países existan múltiples intereses compartidos, de modo que la agrupación de intereses y su alineamiento en la lógica “amigo-enemigo”, que exige la inexistencia de intereses comunes o compartidos, sea muy difícil. Lo sucedido en Ucrania demuestra que no es imposible; y eso aún en suelo europeo.

Volviendo al caso que nos ocupa, sus dimensiones, hace que estemos, además, ante un enfrentamiento complejo. Y es que Rusia sostiene dos conflictos políticos simultáneos. Uno con Ucrania, de alta intensidad y, además, con componentes híbridos que se lleva a cabo en los cinco dominios conocidos (tierra, aire y espacio, marítimo, ciber y cognitivo). Y otro directamente con Occidente (entendido en un sentido lato y que alcanza desde los Estados Unidos, la UE, la OTAN hasta Japón y Corea del Sur), del

que esta guerra es expresión material; y hasta puede considerarse como un enfrentamiento proxy en el que se dirime el lugar de Rusia en el mundo y que se traslada a otros espacios geopolíticos.

Las causas profundas están en la aparentemente débil respuesta a la primera crisis de Ucrania y el carácter inefectivo de las sanciones impuestas ante una Rusia crecida parecen encontrarse entre los factores desencadenantes.⁷⁵

La segunda parte de la Guerra de Ucrania tuvo sus prolegómenos en la artificiosa crisis migratoria entre Bielorrusia y la Unión Europea que comenzó en verano de 2021, cuando desde este país se estimuló la entrada de emigrantes procedentes en su mayoría de Asia Central y Oriente Medio y traídos ex-profeso, para, una vez allí ubicados, facilitar su infiltración a la Unión Europea. Dicha crisis estuvo motivada por las dudas suscitadas en Occidente por la elección del premier bielorruso Lukashenko. No obstante, es difícilmente concebible que se produjera sin la anuencia rusa y, aún, sin su estímulo. Supone una primera medida prueba de fuerza previa a hacer bascular el desafío a su emplazamiento definitivo en Ucrania.

Este se producía mientras a su sombra, en el último cuatrimestre del año, tenía lugar una progresiva y poco discreta acumulación de fuerzas militares rusas en la frontera con Ucrania. Tal actuación es un ejercicio claro de diplomacia coercitiva y supone la antesala de la invasión de este país y se combinaba con dificultades técnicas de la empresa Gazprom para el suministro energético señalando amenazadoramente la utilización de la dependencia energética como arma política.

Con este movimiento pretendía, implícita o explícitamente, una suerte de negociación forzada. La falta de logros de esta estrategia unida a graves errores de apreciación militar y política, probablemente, acabó precipitando la invasión. Con la intervención rusa, la denominada “operación especial”, también evitaba que Ucrania tomase la iniciativa militar con una contraofensiva, que cabe esperar que estuviera preparando, y recuperara el Donetsk y Lugansk.

El argumentario ruso enlazaba la instigación Occidental de la Revolución Naranja y sus efectos políticos desestabilizadores, con el hostigamiento de Kiev a la población rusófona

⁷⁵ SANAHUJA PERALES, José Antonio. Op. Cit.

y las 14.000 víctimas de la guerra en el Este ucraniano. Esto, junto a la presencia de la OTAN en lo que fue el antiguo glacis occidental de Seguridad de la URSS fueron parte de un discurso que dotaba de coartada social y político moral para justificar su intervención.

La acción militar rusa pretendía ser una actuación rápida y decisiva, ejecutada con grandes medios convencionales ante la pasividad de un Occidente sorprendido y temeroso. Rusia esperaba que la operación fuera poco menos que un paseo militar en presencia de una población mayoritariamente favorable y cooperadora. Con esta estrategia dotada de un componente de *Shock and awe* (que provocó al menos 8 millones de refugiados) e involucrándose directamente en el conflicto, elevaba la apuesta. Y es que con ello expresaba su compromiso y voluntad irrevocable al tiempo que enfatizaba la naturaleza vital y permanente de retorno a la condición de actor geopolítico de primer nivel.

Para conseguir la inacción de Occidente, Rusia también contaba, por un lado, con la disuasión que proporcionan las armas nucleares; y por otra, por las consecuencias económicas, sociales y energéticas que traerían consigo resistirse a los designios rusos e intervenir en el conflicto apoyando a Ucrania. Y ello, aunque solo fuera por la incertidumbre provocada. A todos, pues, convenía un conflicto corto.

La guerra es parte de la política, una función de esta. Puede decirse incluso que, durante su desarrollo, guerra y política – y aun antes - son la misma cosa. Esta, en tanto que enfrentamiento total y choque de poderes, determina que la pugna se extienda también a planos no militares, expandiendo el marco del conflicto en demanda de aquel plano que permita el logro de los objetivos perseguidos.

Esta se expande geográficamente -horizontalmente- o se traslada verticalmente a otras dimensiones (opinión pública, economía...), buscando un ámbito de victoria, geográfico, sectorial o de dominio, sobre el que poder desbordar al contrario y construir la victoria total en términos militares. Esta deberá traducirse a términos políticos – lo que, de común, denominamos paz – para tener algún significado o sentido. En cualquier caso, no atender a un plano del conflicto puede ser causa de una derrota general.

En el caso que nos ocupa, Rusia ha expandido horizontalmente el ámbito de conflicto e intervenido en África, amenazando el flanco Sur de Europa. Y lo ha hecho a través de la

compañía Wagner, una compañía privada militar, que se ha mostrado activa no solo en Ucrania, en la que ha actuado como una fuerza militar casi ordinaria, sino también en Libia y, en general, en toda la franja saheliana, donde la intervención le dota de oro que le ayuda a salvar el embargo. Esta, como compañía privada de Seguridad y mediante un uso menos restrictivo de la fuerza, ha llegado hasta a desplazar a Francia de la que era su zona tradicional de influencia, la francofonía francesa, alineándose para ello con los poderes regionales y que disponen de control sobre los recursos naturales.

Dicho sea de paso, el papel de la compañía Wagner y sus sucesores, más allá de los “contratistas” - figura equivalente empleada por Occidente, aunque nunca con primacía o en detrimento de los ejércitos sino como un complemento político u operativo de estos- refiere a la falta de consolidación política del Estado ruso. Y es que es esta una forma de hacer la guerra – en la que se llegan a emplear expresidiarios -que nos retrotrae a modelos preestatales renacentistas, a figuras como las de los condotieros, cuando no a los señores de la guerra tan característicos de las guerras de desintegración en el Tercer Mundo.

En el ámbito vertical o de los dominios merece referirse la importancia adquirida por el ámbito cognitivo en este conflicto. Y es que la lógica bélica convierte a la información en un dominio, en un plano de enfrentamiento en todos los niveles: político, estratégico, operacional y táctico. De hecho, las actuaciones rusas pueden inscribirse entre las actuaciones multidominio en la medida en que integran actuaciones estrictamente militares con otras de guerra económica y en el plano cognitivo y ciber.

Y es que, en la era digital, el ciberespacio se perfila como un elemento clave de la confrontación. No en vano, la guerra era accesible desde Internet y las redes sociales desde cualquier parte. Razón por la que algunos observadores la califican como la “primera guerra mundial cibernética” del siglo XXI. De hecho, el impacto de Internet y los ataques cibernéticos en la guerra no tienen precedentes en velocidad y alcance.

En este sentido el *IT Ukraine Army*, es una suerte de milicias civiles internacionales, esto es, un ejército de voluntarios que, desde cualquier lugar del mundo y con la ayuda de grandes plataformas y empresas civiles, junto a los poderes fundamentalmente no militares del Estado ucraniano, ha contribuido a una respuesta en el plano digital.

Desde la perspectiva cognitiva también merece referirse el buen trabajo desarrollado por Ucrania en el sentido de contrarrestar la actuación rusa y preservar la cohesión y resiliencia social. Merece referirse el exitoso manejo de un discurso político que se encontraba excelentemente alineado con la comunicación estratégica y esta con el resto de funciones (*Cimic, Infoops...*) y niveles de decisión.

Dicho alineamiento – en contenidos y, sobre todo, en tiempos– es imprescindible, no sólo para el apoyo internacional –materializado en términos de legitimidad y recursos y que facilita la labor política de los gobiernos occidentales en su relación con sus ciudadanos – fundamental para dotar de capacidades relevantes a unas Fuerzas Armadas que, aunque adiestradas en la práctica de la guerra desde 2014, disponían de unas capacidades magras cuando se las compara con las rusas; sino también, para la propia guía del esfuerzo de guerra en todos los niveles y con vistas a dotar a las acciones de efectos sinérgicos.

Las cuestiones referidas al ámbito cognitivo son nucleares en los sistemas democráticos. Y es que el derecho efectivo a una información veraz y a la pluralidad informativa da cuenta de la calidad democrática de una sociedad. En tal contexto, Europa también ha hecho los deberes en forma de procedimientos pautados que, con mejoras siempre posibles y deseables, suponen el sometimiento del Estado al Derecho.

Así, se produjo la suspensión de medios de información tan relevantes como *Russia Today* y *Sputnik News*, a instancias del Consejo Europeo al poco de la invasión de 2022. Esta fue posteriormente ratificada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, toda vez el evidente alineamiento de las noticias de ambas cadenas con las tesis sostenidas desde Moscú y su capacidad de influencia sobre la opinión pública a la que podía alterar en beneficio de un Estado extranjero. Estas medidas se plantearon como excepcionales y fruto de un contexto de guerra. Todas las grandes plataformas digitales europeas siguieron dichas medidas de bloqueo asegurando su efectividad.

Con esto se llega a la cuestión referida a la utilización militar de las capacidades civiles de empresas grandes y pequeñas y que ha convertido tecnologías y aplicaciones insospechadas en armas. Estas –particularmente las grandes plataformas comerciales– han proporcionado los medios – tecnológicos, pero también el expertise – para contrarrestar eficazmente la actuación rusa.

Así, los softwares comerciales más avanzados, junto a las tecnologías y aplicaciones orientadas al consumo, se han reconvertidos y han sido utilizados con fines armamentísticos. Y ello alcanza desde las imágenes térmicas a los sistemas de guiado, desde los chips de lavadoras, los drones comerciales, a las impresoras 3D, la tecnología de hologramas o los sistemas de entrenamiento de realidad virtual (VR).⁷⁶

Empresas como *Microsoft* o *Cloudflare* han contribuido a fortalecer la red ucraniana operando desde otras partes del mundo. De hecho, la empresa *Starlink* movilizó 5000 satélites nada más comenzar la invasión para asegurar el funcionamiento de Internet mientras otras compañías espaciales comerciales facilitaban la teledetección y las comunicaciones satelitales, así como inteligencia. Otras, por su parte, aportaban aplicaciones de telefonía móvil con sistemas de carga de imágenes y geolocalización o chatbot para intercambio de información que hacían de ciudadanos comunes potenciales agentes⁷⁷.

El paso de una guerra de movimientos – el fracaso del intento de toma de Kiev – trajo una guerra de posiciones, un enfrentamiento de capacidades económicas y aún industriales y armamentistas.

Zona gris y guerra económica

El otro elemento para una disuasión convencional empleados por Rusia es la economía. La invasión se produjo acompañada de la conjunción de una subida de tipos de interés, el alza de la inflación y la incertidumbre actuando simultáneamente sobre unas economías altamente endeudadas. De este modo, la prolongación del conflicto tendría también un efecto disuasivo que coadyuvaría a aceptar como dados los resultados de la invasión.

Y es que la incertidumbre de la guerra ha incrementado los marcadores de riesgo político, lo que traslada a la economía, al precio de las materias primas, a la confianza de los

⁷⁶ MCGEE-ABE, Jason. “Un año después. 10 tecnologías utilizadas en la guerra de Ucrania”. *Techinformed*. <https://techinformed.com/one-year-on-10-technologies-used-in-the-war-in-ukraine/>

⁷⁷ Ibidem.

agentes, a los vínculos comerciales o a la inestabilidad financiera. De hecho, casi todos los países del mundo se han visto perjudicados por la invasión⁷⁸.

La guerra de Ucrania, desde la perspectiva Occidental, suponía por el momento en que se produjo y también por la ruptura de una relación de dependencia en el suministro energético que había crecido al calor del mutuo beneficio y la confianza desde antes de que finalizase la Guerra Fría. Se ha dilapidado un capital difícilmente contabilizable en términos de confianza.

La cuestión es que el atraso de una invasión hasta el mes de febrero – cuando este pudo ejecutarse en octubre y aún antes - otorgó un tiempo a Europa suficiente para reorganizar sus relaciones energéticas por más que se resintiera en términos de eficiencia y gasto. Fue, dentro de la lógica estratégica rusa un grave error de cálculo que desactivo buena parte de los efectos pretendidos. Así no era posible “el invierno de nuestro descontento”.

La guerra, además, ha obligado a redefinir la política de Seguridad y Defensa de la UE. Con el ataque ruso y la instrumentación militar de la energía, la UE se ha visto obligada a admitir el fracaso de décadas de política de implicación constructiva con Rusia. Y, además, ha forzado el retorno de Estados Unidos – por más que parcial - a Europa cuyo apoyo y compromiso con Ucrania no hacen de ella un actor secundario⁷⁹.

De hecho, Rusia y la UE, hasta la invasión, evolucionaban hacia la interdependencia económica. Rusia necesita tecnología para su desarrollo; y es, a su vez, un consumidor de productos europeos. Por otro lado, Europa necesitaba seguridad energética y materias primas que se encuentran en el territorio de Siberia. Los mercados rusos también eran mercados excelentes para los productos europeos.

La invasión de Ucrania puede considerarse, en cierto sentido, un acto de guerra económica y energética contra Europa y que ha roto completamente con la dinámica de aproximación antes referida y que supone un esfuerzo de décadas. Pero estas cifras, solo marcaban una tendencia que no se ha consolidado, razón por la que el impacto de la Guerra de Ucrania ha sido únicamente moderado.

⁷⁸ DIEZ GUIJARRO, José Ramón. “El retorno del riesgo geopolítico: efectos económicos de la guerra de Ucrania”. Informe FUNCAS. Cuadernos de información económica Nº 288 (mayo-junio 2022). <https://www.funcas.es/articulos/el-retorno-del-riesgo-geopolitico-efectos-economicos-de-la-guerra-de-ucrania//comercio/balanza/rusia>

⁷⁹ SANAHUJA PERALES, José Antonio. Op. Cit.

Rusia, en términos económicos, es, básicamente, un exportador de materias primas económicamente ineficiente y que ha experimentado todo un proceso de desindustrialización. Más de un 50% del suministro europeos procedía de Rusia toda vez que el sistema de infraestructuras hacía la opción más eficiente. La guerra en este sentido provocó un shock energético masivo e histórico – Rusia redujo sus exportaciones de gas hasta en un 80% - que, por la incertidumbre sobre su resolución, afectó a la economía europea la cual vio venirse abajo las expectativas pospandemia. Nunca, ni aún en la Guerra Fría, había empleado Rusia la energía como un arma.

El enfrentamiento entre Rusia y Occidente tiene lugar en lo que se ha venido a teorizar como Zona Gris. Y es que la complejidad de las relaciones internacionales ha hecho que se dé un espacio específico a las relaciones que, en términos globales, no son propiamente amistosas pero que, no por ello - y por los intereses en otros ámbitos que las anclan-, escalan hasta el enfrentamiento propiamente militar, con todas las consecuencias derivadas de ruptura y destrucción. Estamos ante una estrategia de confrontación política que aúna a un tiempo y de modo casi indiferenciado, actuaciones pacíficas, en lo que son aún intereses compartidos; y otras que son cuasi hostiles en otros ámbitos pero que no incorporan directamente destrucción o derramamiento de sangre.

En este espacio, la conducta de las partes no es propiamente pacífica, de hecho, es la agresividad de la que se encuentran también impregnada, lo que la diferencia de una conducta ordinaria. Pero tampoco son estas actuaciones abiertamente hostiles; se sitúan en el espacio entre ambos términos. Se materializan mediante herramientas no pocas veces de *Hard Power*, pero no militares, sino frecuentemente económicas o de tal signo. El poder económico, conceptualmente se ubica dentro del *Hard Power*. Y eso también mientras la paz y la guerra actúan como atractores y polarizadores por la claridad conductual que refieren.

Se trata así de actuaciones inamistosas que tienen lugar mientras se mantienen otras que no lo son y no se impiden. Este proceder no declarado, por más que se intuya la autoría, permite mantener el resto de las relaciones con el país objeto de la actuación hostil. Así, el concepto de zona gris recuerda que la guerra, la paz y la gestión política son realidades superpuestas, funciones inseparables, unidas en la finalidad. Y es que se trata de herramientas no propiamente militares, poco visibles o ambiguas. De hecho, este

espacio restringe las posibilidades de empleo de las Fuerzas Armadas y obliga a una concertación de agencias inhabitual.

Es, por las ventajas que ofrece y los pocos peajes que incorpora, el proceder característico de potencias revisionistas como Rusia, esto es, de aquellas que pretenden la transformación del orden establecido al que desafían mientras aparentan someterse a él. Las actuaciones en este plano, por más que hostiles, están limitadas, no incorporan violencia física directa, esto es, derramamiento de sangre, con todo el gravamen y condena internacional que el mismo incorpora. Y además se hace de un modo sino encubierto, sí no declarado.

En este contexto teórico, el momento escogido para la invasión de Ucrania no podía ser políticamente más oportuno para derivar el enfrentamiento al plano económico. Occidente aún no se había recuperado plenamente de la crisis financiera de 2008; y, además, se había visto obligado a endeudarse aún más para afrontar la pandemia provocada por el COVID-19.

Y es que, por si la superposición de crisis fuera poco, el fin del COVID había generado un importante desequilibrio entre la oferta y la demanda como resultado de los cambios de patrón de conducta de los consumidores y de la incapacidad de adaptación. Tal situación trajo consigo un shock de oferta paralelo al desencadenamiento de las hostilidades que derivó el enfrentamiento con Occidente a lo económico convirtiendo la prolongación de las operaciones militares, la cronificación de la guerra, en un acto de gravamen económico y social. De hecho, la economía mundial, y particularmente la Occidental, los dos años previos a esta, ha mostrado, por un lado, su fragilidad ante la superposición de crisis; y, por otro, falta de flexibilidad para adaptarse a los cambios en la demanda derivados de la modificación de los patrones de los consumidores.⁸⁰

Por su parte, Rusia en los últimos 8 años, se había preparado para afrontar eventuales respuestas a su reto y había acumulado divisas por importe de 600.000 millones de dólares con las que poder afrontar las eventuales sanciones de la Unión Europea⁸¹.

A ello debemos añadir el esfuerzo de desdolarización de la Federación Rusa el cual coincide con el intento chino de debilitar el dólar como moneda de referencia e

⁸⁰ DIEZ GUIJARRO, José Ramón. OpCit.

⁸¹ SANAHUJA PERALES, José Antonio. Op. Cit.

internacionalizar su moneda. La batalla definitiva por la supremacía global entre las dos superpotencias será por ser moneda de referencia. Siguiendo esta dinámica, el sistema financiero global está gravitando hacia la fragmentación y la multipolaridad monetaria.⁸²

Y es que, los esfuerzos que las naciones habían realizado para suavizar los efectos de la pandemia limitaban cualquier respuesta a corto en el plano de la política económica. Así, las repercusiones económicas, financieras y sociales de la guerra se unieron a las diplomáticas o militares trasladando sus efectos sobre la opinión pública lo que sirvió para cuestionar el marco político vigente hasta entonces.⁸³ Las sociedades no entendían su implicación en un conflicto lejano y en un mundo antes ubicado tras el Telón de Acero.

Con todo, entre el 23 de febrero de 2022 y el 25 de febrero de 2023 la UE ha implementado 10 paquetes de sanciones distintos que abarcan sanciones económicas que abarcan los sectores de las finanzas, la energía, el transporte y la tecnología. Ello implica 1473 personas y 207 entidades⁸⁴. Occidente congeló unos US\$324.000 millones de las reservas de divisas del Banco Central de Rusia más de la mitad de sus reservas, valoradas entonces en US\$640.000 millones.

Bancos rusos fueron desconectados del SWIFT e incluidos en las listas completas de sanciones de bloqueo, algunos de ellos, como *Sberbank* y *VTB*, los más grandes del país. Más de mil multinacionales han suprimido o reducido significativamente su relación con Rusia, cuya mayor vulnerabilidad es su nivel de dependencia tecnológica de países europeos —como Alemania o Francia— y particularmente en lo que se refiere a semiconductores. Esta última carencia, ha afectado hasta a las operaciones militares⁸⁵.

Como consecuencia de las restricciones a la importación de petróleo, Rusia en 2022 llegó a perder alrededor de US\$175 millones por día, en términos absolutos, esto es, a los precios del mercado. No obstante, ha conseguido redireccionar estas exportaciones hacia nuevos clientes entre los que destacan China, India y Turquía – estos adquiriendo el 70% de los hidrocarburos transportado por mar - que compran el crudo ruso con grandes

⁸² PARDO DE SANTAYANA, José. Op. Cit.

⁸³ DIEZ GUIJARRO, José Ramón. “El retorno del riesgo geopolítico: efectos económicos de la guerra de Ucrania”. Informe FUNCAS. Cuadernos de información económica N° 288 (mayo-junio 2022). <https://www.funcas.es/articulos/el-retorno-del-riesgo-geopolitico-efectos-economicos-de-la-guerra-de-ucrania/>

⁸⁴ Europa.eu <https://www.consilium.europa.eu/es/policias/eu-response-ukraine-invasion/>
Respuesta de la UE ante la invasión rusa de Ucrania - Consilium (europa.eu)

⁸⁵ PARDO DE SANTAYANA, José. Op. Cit.

descuentos y a un precio significativamente más bajo que el Brent. Para valorar la magnitud de este fenómeno baste referir que, a principios de 2022, Rusia abasteció menos del 2% de las importaciones indias, pero ahora está camino de convertirse en su mayor proveedor individual⁸⁶. Eso le permite disponer de un balance por cuenta corriente positivo lo cual dota de continuidad económica a la guerra, algo absolutamente fundamental y decisivo.

Así, un año después de que comenzara la guerra, con la subida de precios y, tras el redireccionando su comercio desde los países que implementan las sanciones a aquellos que no lo hacen, Rusia ha logrado mantener el nivel de sus exportaciones de petróleo, aunque el precio máximo que se paga por el Ural se sitúe por debajo del máximo fijado por la Unión Europea. De hecho, el país logró incrementar en 2% su producción de petróleo y sus ganancias por exportaciones en un 20%, hasta los US\$218 millones día. En octubre de 2022, las exportaciones totales de petróleo ya fueron de 7.7 millones de barriles diarios, solo 400.000 barriles diarios por debajo de los niveles anteriores a la guerra. Las exportaciones rusas de petróleo crudo se mantuvieron así prácticamente sin cambios en comparación con los niveles anteriores a la guerra⁸⁷.

Un empate infinito en Ucrania como se ha llegado a postular deja el resultado del conflicto entre Europa y Rusia en manos de las capacidades industriales y económicas de ambas partes.

En base a lo expuesto, la economía rusa parece mostrarse sólida, con un crecimiento para el año 2023 que JP Morgan estima superior al 3% en 2023 y un 1,8% en 2024, frente al 0,6% y el 1,3% previsto respectivamente para las economías de la Unión Europea. Y es que, como sucede en todas las guerras, el nivel de gasto del gobierno que requiere el mantenimiento de las operaciones militares ha ayudado a mantener la actividad económica de Rusia en medio de la turbulencia, asegurando el pleno empleo (el paro está en un 3%) y hasta una subida de salarios del 5,2% de promedio.

El problema vendrá después, cuando la guerra se detenga y se genere una nueva dinámica de reajuste en los mercados, sea preciso afrontar todos los compromisos

⁸⁶ BBC. "Guerra en Ucrania: ¿qué impacto han tenido realmente las sanciones de Occidente en la economía rusa a un año del inicio de la invasión?" BBC News.
<https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-64556563>

⁸⁷ Ibidem.

postergados, particularmente los financieros y la falta acumulada de inversión social y en infraestructuras. A esta circunstancia se sumará tanto la desconfianza por lo sucedido como la dependencia de los bienes de capital occidentales, con lo que es de esperar que los daños a largo plazo sean muy considerables⁸⁸. Pero, siempre que se supere la línea de quiebra, después es después; y en una guerra la predicción es muy difícil y osada.

Conclusiones

Occidente deriva del latín *occidere*, caer. Es así el lugar donde cae el sol, no tanto un espacio geográfico como una dirección. Una realidad imprecisa que, en cualquier caso, está perdiendo poder relativo. Y es que, como consecuencia de la globalización, el mundo se encamina hacia una forma cada vez más multipolar de equilibrio. Eso sí, una multipolaridad que, por su carácter inestable, parece de nuevo en tránsito hacia una nueva bipolaridad.

Su definición conceptual puede hacerse como una suma de términos físicos e intelectuales. El software de Occidente sería una civilización construida sobre una idealización de culturas diversas y relativamente próximas, esto es, sobre un núcleo de códigos axiológicos compartidos y que es fruto de una Historia común. Y el hardware, su dimensión física, tendría su plasmación en una red de alianzas militares que asegurarían la convergencia y congruencia de intereses, pero sobre todo de valores. El vínculo transatlántico se muestra capital.

España ocupa, no por casualidad, un espacio central según se manifiesta en los mapas en los que, a su vez, se representa a Occidente en su centro. La razón se encuentra en la geografía, en una distancia similar a puntos geográficos notables (Cabo de Hornos, Estrecho de Bering, Cabo de Buena Esperanza...) Pero esta centralidad, de tierra corazón, que tan históricas ventajas ha concedido a nuestro país hace que sea difícil que pueda sustraerse a las dinámicas geopolíticas de un mundo globalizado e interconectado.

⁸⁸ Ibidem.

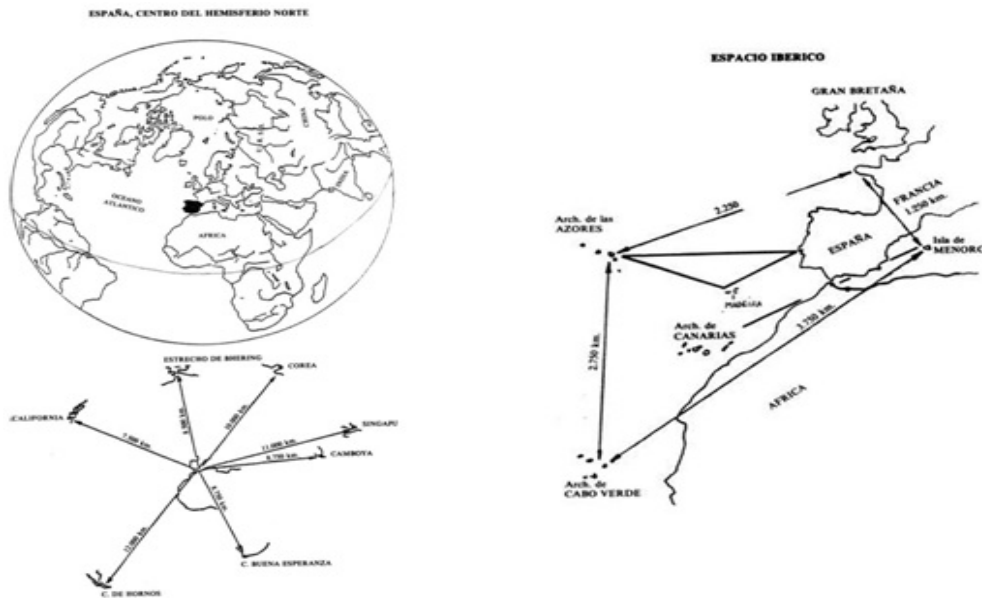


Imagen: Centralidad geopolítica de España.

Fuente: NAVARRO, Fernando. “El valor estratégico de España”. Revista Arbil núm. 11. <https://www.arbil.org/111nava.htm>

No pocas de las guerras son un fracaso de la diplomacia. Y, particularmente, la guerra Ucrania lo es. Liddell Hart, de su experiencia en la Primera Guerra Mundial, ejemplo preclaro de tal tipo de fracasos, concluyó que la terminación de un conflicto debe asegurar la paz futura, lo que convierte en los mejores acuerdos a los negociados. Mientras Kissinger, en igual sentido, señalaba que “al tratar al enemigo derrotado, los vencedores diseñando un acuerdo de paz deben lograr la transición de la intransigencia indispensable para asentar la victoria a la conciliación necesaria para lograr una paz duradera”.⁸⁹

En esta línea, también a juicio de Liddell Hart, el fin de la Segunda Guerra Mundial, se dilató por la exigencia aliada de una rendición incondicional. Este era un enfoque demasiado directo y motivo una tenaz resistencia alemana. Algo a considerar ya que ninguna solución del conflicto que nos ocupa es necesariamente buena por sí misma, ni la derrota de Ucrania, ni la debilidad y hasta la fragmentación de Rusia, ni el recambio

⁸⁹ KISSINGER, Henry. Diplomacy. Simon & Schuster Paperbacks, Nueva York, 1994 , p 80.

del marco de relaciones globales. Todas incorporan, como poco, un punto de extremo peligro.

Además, y sin entrar en otros considerandos y variables, el balance por cuenta corriente positivo de Rusia le otorga margen para la prolongación de sus operaciones militares. Y las posiciones y objetivos de los aliados europeos tampoco son unánimes, algo importante para una paz negociada. En cualquier caso, una reedición para el siglo XXI del Tratado de Brest-Litovsk dista de ser, en clave de futuro, una buena idea.

Resulta llamativo, y puede ser de nuevo el caso de Ucrania, que el final negociado de muchas guerras lleve a las partes a aceptar posiciones intermedias que estas habían rechazado antes por considerarlas contrarias a su dignidad e intereses. Los combatientes vuelven así a sus posiciones psicológicas de partida una vez agotada la agresividad.⁹⁰

En esta lógica, la cronificación de la guerra tiene como elemento positivo, en opinión de Luttwak, que los conflictos deben arder hasta que se extingan para estar en condiciones de lograr entonces una paz duradera. Y, al punto al que se ha llegado, no puede permitirse que la paz alcanzada sea un estadio previo para ulteriores negociaciones, esto es, para una reedición de lo que se conoce como estrategia del salami.

Dicho lo cual, y como apunta Brodie, “las guerras han tendido, desde la antigüedad, a tener un inicio claro y súbito, y un final igualmente claro y súbito... en los períodos siguientes a las guerras la reconciliación ha sido muy rápida y notablemente generalizada. En las épocas dinásticas, no era difícil..., pero hemos visto algo muy similar en tiempos modernos cuando han participado pueblos enteros.”⁹¹

El tibio sol de York engaña mucho. Napoleón habló del sol de Austerlitz en su arenga de Waterloo. Y aunque la Historia no se repite – por más que rime o lo haga como farsa - no debe olvidarse que los modelos multipolares de la Europa del siglo XIX acabaron por desembocar en la Primera Guerra Mundial y en la bipolaridad.

Así, de consolidarse, la intentona rusa supondría un relevante cambio estructural en el marco de las relaciones internacionales del cual, a su vez, se derivaría no sólo el

⁹⁰ ALONSO BAQUER, Miguel en *Lecturas de Sociología Militar*. Documento de Trabajo Escuela de Guerra Naval. Biblioteca del CESEDEN B22C1.

⁹¹ BRODIE, Bernard. *Guerra y política*. Fondo de Cultura Económica, México 1978, p. 223.

estancamiento sino la inversión del proceso de globalización. Ello, a su vez, provocaría cambios estructurales en la economía mundial - especialmente del lado de la oferta – además de la ruptura del marco de relaciones económicas internacionales que ha configurado el mundo desde la Segunda Guerra Mundial.

A la contra. un eventual acuerdo ruso norteamericano sobre Ucrania que retrotrajera el mundo al tiempo de la Guerra Fría, tendría similares dificultades para su implementación que las que en su momento tuvo el acuerdo luso hispano de Tordesillas (1494); y eso que este se encontraba legitimado por la sanción papal y la globalización no estaba tan avanzada.

Ya en el capítulo de lecciones aprendidas, resaltar la importancia de la tecnología y de dominios como el cognitivo cuya entrada en liza somete a estrés a la población no menos que al marco normativo de los Estados. La actuación de la UE ha evitado el tensionamiento y la deslegitimación de estos individualmente, al adoptar esta unión - como conjunto de democracias avanzadas y con la legitimidad que ello comporta- decisiones restrictivas de derechos y someterlas, además, al imperio de la ley.

Y en cuestiones tecnológicas, referir la contribución de las grandes plataformas al éxito de la guerra. Pero también poner en valor el recurso a tecnologías civiles para fines militares de un modo que, por sistemático y de envergadura, trasciende el concepto de COTS – tecnologías duales - ya que alcanza a aspectos tales como la inteligencia de satélites, la integración de información, las comunicaciones y hasta las armas (robótica, drones...). Podríamos decir que la Guerra de Ucrania ha hecho que los gobiernos se replanteen más sus bases industriales para un conflicto de alta intensidad (como las necesidades sobrevenidas de municionamiento...), y lo hagan junto a la agilidad y la resistencia de las cadenas de suministro.

Dado el carácter económico de la guerra que Rusia ha planteado a Occidente, tampoco es mala praxis, para valorar su estadio y evolución, atender a indicadores económicos como los índices bursátiles, el Euribor o la inflación.

Y es que la guerra provocó una escalada en los precios de las materias primas al acentuar un alza que ya se venía produciendo desde 2021 y que no había sido corregidas por considerarse transitoria. Todo ello trajo consigo unos niveles de inflación como no se habían conocido en la región en varias décadas. Esta, a su vez, se trasladó a la renta

disponible y, con ello, se desplazó al crecimiento y al empleo, acrecentando con su carácter súbito e imprevisto sus efectos cuando los mercados y el tejido social habían sido puestos al límite durante las crisis previas⁹² La guerra contra Europa se planteó como un shock de oferta y energía.

En fin, es común referirse al término geopolítica en singular queriendo subrayar la naturaleza científica y determinista de los resultados obtenidos, pero tal cosa encarna una falacia. La geopolítica varía según la referencia escogida, las concepciones y lógica de quien la formula y los tiempos y secuenciación de su proyección. Hay así muchas geopolíticas, estas van desde el Ártico hasta Asia Central, desde Europa hasta Asia Pacífico, desde la geopolítica india hasta la china, o la del Sur global. Y todas varían, además, según el plazo o la referencia ideológica o intelectual que escojamos.

Un mundo multipolar incorpora necesariamente múltiples geopolíticas. La conmoción de la guerra de Ucrania ha desencajado no pocas de ellas. Y una guerra no deja de ser un realineamiento sangriento de las relaciones geopolíticas, cualesquiera que sean sus circunstancias de construcción. Esto hace pensar en un incremento de la conflictividad global, en un mundo que, desde 2015, está incrementando sus niveles de gasto militar.

Estamos en un escenario de alta complejidad. Así, la lógica paradójica propia no ya de la guerra sino de la pura acción política, ha hecho que la invasión de Ucrania, lejos de contar con las simpatías de la población, haya servido a su consolidación como Estado-nación. Y nos ha retrotraído a momentos y estrategias propias de la Primera Guerra Mundial, conflicto que hasta ha sido evocado por quienes dirigen políticamente la guerra.

Pero hay cosas que no son iguales, aunque se parezcan. Las contradicciones del ascenso chino – por el japonés de entonces - y su condición de rival sistémico son, desde luego, una de las grandes variables que determinarán el futuro. El binomio económico formado por China y Estados Unidos genera beneficios mutuos, por más que fuera China la parte más perjudicada de romperse este. Por eso su enfrentamiento no es sólo económico. Estados Unidos supera a China en términos de PIB nominal, pero ya no sí se consideran las cifras en términos de paridad económica - sino fundamentalmente

⁹² DIEZ GUIJARRO, José Ramón. “El retorno del riesgo geopolítico: efectos económicos de la guerra de Ucrania”. Informe FUNCAS. Cuadernos de información económica Nº 288 (mayo-junio 2022). <https://www.funcas.es/articulos/el-retorno-del-riesgo-geopolitico-efectos-economicos-de-la-guerra-de-ucrania/>

tecnológico, ya que la tecnología y la innovación determinan el futuro y permiten el cambio de paradigma. Ello, a su vez, sirve para preservar el presente. Y así seguiremos, mientras se pueda.

Y si la coevolución chino-norteamericana tenía unos límites que probablemente se superaron hacia 2013, la ruso-china también, y es probable que estos se encuentren en Asia Central y el Ártico. Más en Asia Central que en el Ártico, aunque este haya escapado definitivamente de la marginalidad y se haya incorporado a la globalización. Y con ello a los conflictos.

Y es que Asia Central es capaz de quebrar el eje de conveniencia ruso-chino en el sentido de que el retraimiento de Rusia como consecuencia de la guerra de Ucrania junto con la salida de Estados Unidos de la región puede haber generado un vacío aditivo que es probable que pueda ser ocupado por China. Primero en términos económicos, al sustituir a Rusia como primer socio de los países de la región, la cual forma parte de lo que es «el extranjero próximo»; y después en términos políticos y simbólicos, como consecuencia de una reedición del «ascenso pacífico» a nivel local.

El acceso chino a los recursos energéticos afecta al interés ruso por el control de dicho sector en la zona. Y, por si fuera poco, el éxito de su ambicioso programa de la Franja y Ruta de la Seda puede tener como consecuencia el involucramiento estratégico de Rusia - por lo que es hasta su hinterland - y que se haría hasta dependiente de China.

China y la India son los protagonistas siglo asiático, pero tienen poco o nada en común; y, en términos históricos, no se han percibido mutuamente como vecinos hasta hace poco. India quiere ser un actor clave y protagonista del siglo XXI y no ser un mero poder equilibrador. Por ello considera que el ascenso de China - y su apoyo a Pakistán - representa un desafío estratégico profundo. Pero no sabe cómo conseguir lo primero, ni cómo abordar lo segundo. En este contexto, ha apostado por el Indo pacífico, pero manteniendo la ambigüedad con respecto a la contención explícita de China y sin cerrar las puertas a la relación con países como Rusia o Irán, enfrentados a su vez con

Washington. Un país alineado, eso sí, en función de los temas y que busca su propia autonomía estratégica⁹³.

La guerra de Ucrania se suma a la tensión que la bipolaridad chino-norteamericana somete a Europa. Esto hace que Europa como conjunto, y después cada país – en aquellas competencias no cedidas –tenga que tomar sus propias decisiones. Tal cosa estresa al conjunto de la Unión y provoca falta de coherencia.

La invasión rusa puede haber ocasionado daños superiores a dos veces el PIB de Ucrania en 2021 y la cuestión de las reparaciones de guerra y la reconstrucción del país vienen a ser problemáticas que habrán de resurgir nuevamente.

El futuro está relacionado con la estrategia a seguir con Rusia, toda vez el fracaso de las políticas de conllevanza y aproximación a las que ha puesto fin la guerra. Pero a la contra, expulsar a Rusia de Europa es entregársela a China. Conviene poner luces largas y trascender del momento

Así, la preservación de Rusia como Estado es una necesidad geopolítica de Europa a cuya geografía pertenece, aunque solo sea por interés propio, por el potencial, sus recursos y su carácter adyacente. Y eso por no hablar de su Historia. Está fuera de toda duda la contribución de la cultura rusa a la civilización occidental.

Solo cabe perseverar en la estrategia de aproximación anterior, eso sí, siendo más demandante en los plazos, en la intensidad de las relaciones y en la contundencia de las reformas democráticas. La conllevanza no es una opción válida por el permanente resurgir de los peligros que, se ha visto, incorpora.

Y es que, como Kissinger apuntara, “la posición negociadora de los vencedores siempre disminuye con el tiempo.... el bando más débil sólo tiene la opción de ganar tiempo contra un adversario que considera que las negociaciones se van desarrollando según su propia lógica interna.”⁹⁴

El poder relativo de Estados Unidos ha menguado con el crecimiento de los demás Estados. Precisa de una alianza con Europa y de su concurrencia para desplegar sus

⁹³ DE PEDRO Nicolás. “La India, potencia global en ciernes y clave del Indopacífico” Análisis del Instituto Español de Estudios Estratégicos num. 17/2023 3 de marzo de 2023.

https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2023/DIEEEA17_2023_NICPED_India.pdf

⁹⁴ KISSINGER, Henry. Diplomacy. Op. Cit., pp. 269-272.

políticas. Para ello es preciso reiterar la necesidad de entendimiento y concertación política. El vínculo trasatlántico, y con ello la OTAN, se muestran más necesarias que nunca. Que Rusia se reincorporase definitivamente a Occidente reforzaría sin duda las posiciones de este, además de otras incontables ventajas.

Merece referirse también que la Unión Europea ha respondido satisfactoriamente a tres crisis consecutivas (hipotecas subprime, pandemia y la crisis posterior a esta) lo que sin duda ha contribuido a la consolidación de todas sus políticas. El que haya sido capaz de superar un reto como el planteado por Rusia, supone un hito más en su construcción por desbordamiento. Y su compromiso con Ucrania, a cuyo esfuerzo de guerra ha contribuido eficazmente, puede suponer hasta su nacimiento como potencia geopolítica, así como una expresión de su autonomía estratégica, que ha conseguido europeizar lo que es europeo, aunque también al costo de incrementar el gasto militar y armamentístico de sus miembros; ese eventual resurgir del viejo problema del lugar de Alemania en Europa merece analizarse con calma. Como escribiera Shakespeare: “la fresa crece bajo la ortiga, y los frutos más sabrosos progresan y maduran mejor en la vecindad de las más groseras especies.”⁹⁵

Podemos concluir, en esta tesitura, y cuando el mundo marcha hacia una nueva bipolaridad, que la guerra en Ucrania, más allá de sus razones y causas, resulta difícilmente comprensible en términos geopolíticos. Esta guerra ni pertenece ni obedece a la lógica geopolítica. Está fuera de lugar y de su tiempo y no hará de Rusia la superpotencia que fue. Un 2% del PIB mundial no da para tanto. Es un conflicto intracivilizatorio del que nada positivo cabe esperar.

La pugna que se dirime en el ámbito internacional se sitúa entre Estados Unidos y China, con Europa como tercero y hasta como terreno de enfrentamiento. Aún es más, la salida natural de Rusia ante el involucramiento chino es Europa a la que, además, histórica, cultural y geográficamente también pertenece.

Ni una victoria absoluta ucraniana – que sería una suerte de reedición para el siglo XXI del resultado del conflicto ruso japonés - por la desestabilización de Rusia que comportaría y cuya supervivencia como un territorio único podría hasta comprometer; ni tampoco una victoria rusa, que haría del país un paria ante la comunidad internacional

⁹⁵ Enrique V, Acto I.

alejándolo de Occidente durante mucho tiempo, pueden de facto alterar la dialéctica de confrontación entre China y Estados Unidos en cuyo marco Rusia, desplazada, no encuentra su sitio por más que quiera.

El poder no nace del tubo de un arma, como sostenía Mao, sino de la capacidad de crear. Esto hace de las armas nucleares “tigres de papel”, testigos mudos de un enfrentamiento a cuya lógica y nivel tampoco responden, pues sólo otorgan la victoria a costa de hacerla inútil y hasta de que todos lo pierdan todo.

Hace más de 100 años que concluyó la Primera Guerra Mundial, un conflicto que provocó más de 25 millones de muertos, y sobre el que aún hoy seguimos preguntándonos sus causas. La razón es la falta de un liderazgo político sólido que hizo que se tratara de resolver mediante la guerra una rivalidad comercial e industrial a la que no era la respuesta. Esta se encontraba mejor – que no únicamente - en los mercados internacionales. No se comprendió el problema. Como dijera Joseph Fouché de la ejecución del Duque de Enghien: “fue peor que un crimen, fue un error”.

*Federico Aznar Fernández-Montesinos**

Analista del IEEE

02/2024

12 de febrero de 2024

Elena C. Díaz Galán

La disputa entre Guyana y Venezuela por el Esequibo: más allá de un conflicto territorial

La disputa entre Guyana y Venezuela por el Esequibo: más allá de un conflicto territorial

Resumen:

El conflicto por el Esequibo ha recibido atención por parte de la doctrina científica a lo largo de los años. Se trata de una controversia que dura más de un siglo y que no parece encontrar una solución definitiva. A pesar de que el asunto ha sido presentado ante la Corte Internacional de Justicia, el tema ha recibido una mayor atención en 2023 por el creciente aumento de las tensiones en la zona. El descubrimiento en el Esequibo de yacimientos de petróleo y la implicación de actores extranjeros, y particularmente empresas multinacionales, hacen de este conflicto una de las disputas más controvertidas. A ello se unen ciertas acciones de Venezuela, con la celebración de un referéndum para anexionarse la zona y la presencia de buques en aguas en reclamación. La importancia geopolítica y geoestratégica del Esequibo hacen que ni Guyana ni Venezuela estén dispuestas a abandonar sus derechos sobre el territorio que se concibe, en el caso de Venezuela, como un asunto de interés nacional y, en el caso de Guyana, de supervivencia como Estado.

Palabras clave:

Mar territorial, zona económica exclusiva, contramedidas, geopolítica, solución pacífica de controversias.

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

*The dispute between Guyana and Venezuela over the Essequibo:
beyond a territorial conflict*

Abstract:

The Essequibo conflict has received attention by scientific doctrine over the years. It is a dispute that lasts more than a century and does not seem to find a definitive solution. Although the case is before the International Court of Justice, the issue has received increased attention in 2023 due to the growing tensions in the area. The discovery of oil deposits in the Essequibo and the involvement of foreign actors, and particularly multinational companies, make this conflict one of the most controversial disputes. Also, it could be highlighted certain actions of Venezuela, with the holding of a referendum to annex the area, and the presence of ships in waters in claim. The geopolitical and geostrategic importance of the Essequibo means that neither Guyana nor Venezuela want to leave its rights over the territory that is conceived, in the case of Venezuela, as a matter of national interest and, in the case of Guyana, as a case of survival as a State.

Keywords:

Territorial sea, Exclusive Economic Zone, countermeasures, geopolitics, peaceful settlement of disputes

Introducción

El 3 de diciembre de 2023 a las 6 h de la mañana, comenzó el referéndum que había convocado el presidente de la República Bolivariana de Venezuela, Nicolás Maduro, para que los ciudadanos de su país se pronunciaran sobre la anexión del territorio del Esequibo, una zona tradicionalmente en disputa entre el país bolivariano y Guyana, país vecino¹. La noticia había hecho saltar todas las alarmas al encontrarse la controversia, desde el 18 de diciembre de 2020, bajo la competencia de la Corte Internacional de Justicia (CIJ)² y, por supuesto, por las implicaciones políticas que este referéndum pudiera tener en las relaciones entre los dos países y sus respectivos aliados. A esto se le sumaría la situación interna por la que atraviesa Venezuela desde hace algún tiempo. Es evidente, además, que la confrontación por el Esequibo entre los dos países caribeños ha pasado por distintas etapas, pero los últimos acontecimientos en torno a este territorio podrían enmarcarse en un contexto de máxima tensión. Desde luego, la controversia territorial histórica implica numerosas cuestiones que son de interés en términos jurídicos, y también para el análisis de las relaciones internacionales y sus impactos en la política internacional.

De todas ellas, cabría destacar las siguientes: primero, el conflicto permite reflexionar sobre principios estructurales del derecho internacional y su aplicación a este caso, tales como el principio de no uso de la fuerza en las relaciones internacionales, la solución pacífica de controversias, o el principio de no intervención; segundo, se trata de una controversia internacional en la que se ha acudido a distintos medios de solución, previstos en este ordenamiento jurídico, como los buenos oficios, el arbitraje o el recurso a tribunales internacionales, y todos han fracasado hasta ahora. En este sentido, conviene recordar particularmente que «en marzo de 2018, Guyana solicitó a la Corte iniciar un proceso contra Venezuela, pidiéndole que confirmara la validez jurídica y vinculante del *Laudo sobre el límite entre la colonia de la Guayana británica y los Estados*

¹ CNN ESPAÑOL. «¿Cómo votar en el referéndum de Venezuela sobre el Esequibo, el territorio que disputa con Guyana?». 28 de noviembre de 2023. Disponible en: <https://cnnespanol.cnn.com/2023/11/28/referendum-guyana-venezuela-como-votar-esequibo-que-significan-preguntas-orix/>

Nota: Todos los enlaces están activos con fecha de 11 de enero de 2024.

² NOTICIAS ONU. «La Corte Internacional de Justicia pide a Venezuela que se abstenga de cualquier acción que modifique la situación actual del Esequibo». 1 de diciembre de 2023. Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2023/12/1526122>

Unidos de Venezuela del 3 de octubre de 1899»³. Por último, tras la celebración del referéndum venezolano y la reunión amistosa entre Venezuela y Guyana para dialogar sobre el conflicto, buques británicos llegaron a las aguas en disputa. Así, el 28 de diciembre de 2023, Nicolás Maduro declaró que dar(ía) una respuesta «oportuna y legítima» al «comportamiento amenazante» del Reino Unido en el conflicto con Guyana, al mismo tiempo que la vicepresidenta ejecutiva venezolana, Delcy Rodríguez, rechazó la «intromisión del Reino Unido en la controversia» y declaró que «su comportamiento amenazante contra nuestro país y la paz de nuestra región tendrá la respuesta oportuna y legítima de Venezuela»⁴, lo que sitúa el asunto en el campo de medidas coercitivas de aplicación del derecho internacional. En esta línea, se debe recordar que la CIJ, unos días antes de que se celebrara el citado referéndum «ordenó a Venezuela no tomar ninguna medida» que modificara «la situación que actualmente prevalece» en el territorio en disputa y, asimismo, manifestó que «ambas partes se abstuvieran de cualquier acción que pueda agravar o extender la controversia ante la Corte o hacerla más difícil de resolver»⁵. A pesar de estas advertencias, la tensión en la zona no parece haber disminuido significativamente en las últimas fechas y Venezuela amenazó con la adopción de «contramedidas», como respuesta a la eventual injerencia de países europeos en el conflicto.

En realidad, el enfrentamiento por el Esequibo ha sobrepasado el conflicto territorial y político entre los dos países suramericanos y ha llegado a involucrar a más actores de la comunidad internacional. De este modo, se podrían anotar las posturas de Gran Bretaña y Estados Unidos y de otros relevantes países latinoamericanos, como es el caso de Brasil. Incluso, como se verá, resalta la implicación en el asunto de organismos internacionales como la Comunidad del Caribe (CARICOM), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), o las Naciones Unidas, a través de los posicionamientos de su secretario general, António Guterres. Es decir, una panoplia significativa de actores que prueba la significación de este conflicto en las relaciones

³ Ibid.

⁴ AGENCIA EFE. «Venezuela advierte al Reino Unido que dará una respuesta a su “comportamiento amenazante”», *El Comercio*. 28 de diciembre de 2023. Disponible en: <https://elcomercio.pe/mundo/venezuela/venezuela-advier-te-al-reino-unido-que-dara-una-respuesta-a-su-comportamiento-amenazante-guyana-nicolas-maduro-caracas-delcy-rodriguez-hms-trent-essequibo-ultimas-noticia/>

⁵ NACIONES UNIDAS. «Esequibo: Guterres confía en que los compromisos entre los presidentes de Venezuela y Guyana distiendan la situación», *Noticias ONU*. 15 de diciembre de 2023. Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2023/12/1526492>

internacionales. Más allá de ello, otros actores internacionales y Estados también podrían tener intereses en la resolución de esta disputa en diversas direcciones, desde el momento en que son muchas las empresas norteamericanas, canadienses, o francesas que han desarrollado actividades en el área del Esequibo. En particular, se trata de multinacionales «que operan en la industria del petróleo y el gas de Guyana que están trasladando más operaciones de suministro desde Trinidad y Tobago y otros lugares al país sudamericano»⁶. Esto permite afirmar que el conflicto en el Esequibo se ha convertido, por lo tanto, en una confrontación verdaderamente compleja, que va más allá de una mera disputa territorial entre Venezuela y Guyana.

La controversia tiene, en esencia, una notable relevancia geopolítica y geoestratégica y extraña aspectos que resultan claves en la interpretación del derecho internacional del mar, en particular, por lo que se refiere a la delimitación del mar territorial y de la zona económica exclusiva, en función de los considerables recursos que se encuentran en estos espacios. Hasta tal punto es así, que se puede constatar cómo, desde principios del siglo XXI, «Guyana ha avanzado de forma extraordinaria en el desarrollo de actividades económicas en el mar en disputa. En el ámbito diplomático establece que la controversia con Venezuela es marítima, centrando el problema en el mar, no en el territorio»⁷. Precisamente en las zonas marítimas en disputa, hay recursos muy codiciados que hacen que la controversia revista profundos intereses económicos, pero también estratégicos y políticos, puesto que «en concordancia con las riquezas naturales de la zona, el Esequibo presenta una condición geopolítica ventajosa referida a su posición, con salida al océano Atlántico, lo que permite el flujo de mercancías hacia América del Norte, Europa y África, además de tener acceso hacia el canal de Panamá y conectar con el océano Pacífico»⁸. En consecuencia, más allá del oro, los diamantes, el cobre y otros minerales y recursos naturales —y ahora petróleo en sus aguas—⁹, la titularidad política y jurídica del Esequibo representa una ventaja estratégica en las relaciones internacionales.

⁶ WORLD ENERGY TRADE. «Schlumberger, Halliburton y Baker Hughes, entre las principales empresas que trasladan sus servicios a Guyana». 25 de septiembre de 2021. Disponible en: <https://www.worldenergytrade.com/oil-gas/general/schlumberger-halliburton-y-baker-hughes-entre-las-principales-empresas-que-trasladan-sus-servicios-a-guyana>

⁷ HERNÁNDEZ, Stephany. *Análisis prospectivo del conflicto territorial entre Guyana y Venezuela*. Documento Marco IEEE 18/2019, p. 12.

⁸ *Ibid.*, p. 7.

⁹ Entre muchos otros, véase: PAREDES, Norberto. «Yacimientos de la discordia», *El Tribuno*. 15 de diciembre de 2023. Disponible en: <https://www.eltribuno.com/salta/nota/2023-12-16-0-0-0-yacimientos-de-la-discordia>

En definitiva, la confrontación territorial entre Venezuela y Guyana sigue captando la atención de la prensa internacional y de muchos países de la comunidad internacional, pero también desde otra perspectiva preocupa a la jurisprudencia internacional y la doctrina científica, a pesar de tratarse de una disputa que se remonta a principios del siglo XIX y que, sin embargo, no ha encontrado una solución verdaderamente satisfactoria para las partes. La inestabilidad que ha acusado la política exterior de ambos países caribeños —y las acciones de otros países— en relación con el Esequibo, han propiciado periodos de mayor calma, aunque las últimas declaraciones del líder venezolano han demostrado que el conflicto sigue vivo, con independencia del desenlace de las sucesivas tentativas para resolverlo. En la actualidad, todo ello acontece, además, en una etapa especialmente delicada para Venezuela, que ha conocido una importante emigración en los últimos años y que tiene una débil situación económica y, sobre todo, política. Más todavía, las recientes declaraciones en relación con el Esequibo, se podrían enmarcar, asimismo, en un panorama más amplio, como sería el latinoamericano y caribeño, que se puede calificar de profundamente inestable, y sometido a significativos cambios políticos, y hondas transformaciones sociales y económicas.

Rasgos del panorama y evolución del conflicto desde el prisma de los intereses geoestratégicos en la zona y el derecho internacional

El enfrentamiento por el Esequibo se remonta a más de cien años y, sin embargo, es una confrontación política y territorial que no ha perdido interés, especialmente para el país y el pueblo venezolano. Al contrario, en los últimos tiempos, la disputa se ha activado con motivo de la intervención de la CIJ y por las actividades que viene desarrollando Guyana en el territorio. Más allá, en perspectiva de política interna, el Esequibo es un punto de unión entre los ciudadanos venezolanos, una cuestión de Estado y de sentimiento nacional, en torno a la que el pueblo de Venezuela mantiene una posición común. De esta manera, suele suceder que en periodos de grave tensión para el país, la reclamación del Esequibo favorece la cohesión entre todas las fuerzas políticas por el logro de un objetivo compartido. En palabras de Julio Rodríguez Berrizbeitia, presidente de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales de Venezuela, esta zona «representa para los venezolanos una vieja reivindicación territorial ligada a

valores, sentimientos y anhelos vinculados con la venezolanidad»¹⁰. Así, a pesar de la existencia de algunas oscilaciones y contradicciones en la política exterior venezolana respecto a la cuestión del Esequibo, el tema no ha sido nunca totalmente abandonado, ni tampoco olvidada la reclamación por parte de este país latinoamericano.

Sin entrar en un análisis en detalle de los aspectos históricos¹¹ y de contenido jurídico¹² que se dan en la controversia conviene destacar, sin embargo, los principales instrumentos político-jurídicos que regularían las relaciones entre Venezuela y Guayana en el espacio del Esequibo, señalando en estos ámbitos otros componentes, como el rol que han tenido tradicionalmente otros actores distintos a estos dos países, y que será una característica que se mantiene hasta nuestros días. En este sentido, como se señaló, despunta ante todo el papel que ha cumplido el Reino Unido, puesto que en los primeros instrumentos que se aprueban para resolver la disputa, Guyana seguía bajo el régimen colonial británico. Con toda seguridad, este dato condicionará la resolución de la controversia hasta la actualidad.

i) Sobre los aspectos históricos y jurídicos, en no pocas ocasiones, la doctrina científica ha hecho alusión a que el territorio del Esequibo se encontraba bajo la «Capitanía General de Venezuela», cuando este país estaba bajo control español, siendo así que lo mantuvo tras su independencia en 1811. Por lo que será la expansión británica en el territorio en los años siguientes, la que permita afirmar que «la Gran Bretaña le arrebató ‘con mala maña’, una enorme extensión de territorio a Venezuela: la Guayana Esequiba»¹³ lo que conllevó incluso que se produjera «la ruptura de relaciones diplomáticas» entre los dos países y lo que favoreció la intervención de otro relevante actor en la controversia: Estados Unidos, quien alegando la Doctrina Monroe impulsó la

¹⁰ RODRÍGUEZ BERRIZBEITIA, Julio. «Palabras de apertura al coloquio a cargo del prof. Julio Rodríguez Berrizbeitia, presidente de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales» en *La controversia del Esequibo*. Coordinadores: Héctor Faúndez Ledesma y Rafael Badell. Madrid, *Serie Eventos* 34, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2022, p. 37.

¹¹ Sobre esta cuestión ver, entre otros: ÁLAMO YBARRA, Carlos. *Fronteras de Venezuela con la Guayana británica: discurso pronunciado por Carlos Alamo Ybarra en su recepción académica para ocupar el sillón vacante, con motivo de la muerte de Pedro Itriago Chacín; contestación de Julio Blanco Ustáriz al recipiendario*. Editorial Elite, Caracas, 1938.

¹² Sobre el asunto ante la CIJ y, en particular, sobre la sentencia de 18 de diciembre de 2020: BERTOT TRIANA, Harold. «Una polémica determinación de consentimiento de la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia (a merced, *sine die*, de la decisión de un tercero) y una competencia *ratione materiae* problemática: Sentencia sobre jurisdicción de 18 de diciembre de 2020 en el asunto laudo arbitral de 3 de octubre de 1899 (Guyana c. Venezuela), *Revista Cubana de Derecho*, 3, 1. 2023, pp. 492-524.

¹³ SOTO CARDOZO, Inocencio. «Breve reseña histórica del conflicto territorial por la Guayana esequiba, haciendo énfasis en el papel desempeñado por la Gran Bretaña y los EE. UU. en dicha trama», *Perspectivas: Revista de Historia, Geografía, Arte y Cultura*, 11, 21. 2023, p. 29.

adopción del Tratado de Arbitraje de Washington en 1897 con la creación de un Tribunal que determinaría «la línea divisoria entre los Estados Unidos de Venezuela y la colonia de la Guayana británica»¹⁴. De esta acción emanará precisamente uno de los principales textos a tener en cuenta en la regulación del territorio en disputa.

En efecto, en 1899, se dictará el Laudo de París en el marco del arbitraje constituido entre el Reino Unido y la República de Venezuela, que tuvo consecuencias nefastas para el país latinoamericano «perdiendo derechos sobre casi todo el territorio de Esequibo excepto la boca del río del Orinoco»¹⁵, y en el que se hicieron sustanciales concesiones a Gran Bretaña. La solución al conflicto, sin embargo, no se encontraría ahí, ya que unos años después Venezuela declarararía nulo el laudo de París principalmente con base en el *Memorandum de Mallet Prevost*, que demostraría una «artimaña» de los británicos para quedarse con el territorio en disputa. Desde entonces, los sucesivos gobiernos de Venezuela se han opuesto a las actuales pretensiones de Guyana e, incluso, esta posición se expresó con antelación a la aprobación del laudo de París. Como se ha afirmado, «con anterioridad a la aparición del Memorandum, Venezuela comienza a denunciar el Laudo de París desde 1903 en la Corte Internacional de La Haya y [...] ante la Unión Panamericana en Washington y el Congreso Nacional en 1944 a través de la declaración Escalante; en la IX Conferencia Interamericana de Bogotá en 1948, en la IV Reunión de Consulta de los Cancilleres de América en Washington en 1951; en la X Conferencia Interamericana en Caracas en 1954 y ante las Naciones Unidas en 1962», lo que culminará con la adopción del Acuerdo de Ginebra en 1966¹⁶.

Desde luego, la validez del Laudo de París será lo que más se debate, principalmente en el seno de la CIJ, a pesar de que Venezuela no reconozca este laudo y se centre en el Acuerdo de Ginebra, como marco legal inicial para encontrar una solución a la controversia, apelando así al principio de la no intervención en sus asuntos internos, y a la necesidad de que la dirección y control del conflicto no esté en manos de poderes extranjeros. Según un comunicado del país latinoamericano, de 17 de febrero de 2023,

¹⁴ BREWER-CARIÁS, Allan R. «La formación de la República y de su territorio en las constituciones de Venezuela del siglo XIX. Un legado del proceso constitucional que comenzó con la 'ley fundamental de la República de Colombia' promulgada por Simón Bolívar, en angostura, el 17 de diciembre de 1819», en *La controversia del Esequibo*, cit., p. 138.

¹⁵ HERNÁNDEZ, Stephany. *Análisis prospectivo del conflicto territorial entre Guyana y Venezuela*, cit., p. 6.

¹⁶ SERBIN, Andrés con la colaboración de BERROTERÁN, M. «Las relaciones entre Venezuela y Guyana y la disputa del territorio Esequibo: ¿un paso adelante, dos atrás?», en *Conflictos territoriales y democracia en América Latina*, compilado por Jorge I. Domínguez, 1. Ed. Buenos Aires, Siglo XXI Editores Argentina, Universidad de Belgrano, Flacso, 2003, p. 177.

«la República Bolivariana de Venezuela, defensora irrenunciable de su soberanía e integridad territorial, ha insistido en denunciar la injusta y espuria conducta del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte con ocasión del fraude arbitral de París de 1899 que facilitó el despojo de un enorme espacio del territorio terrestre conocido como la Guayana Esequiba»; y este comunicado continúa señalando que «el Acuerdo de Ginebra de 1966 es un tratado internacional suscrito por Venezuela, Reino Unido y Guyana inglesa próxima a independizarse, válidamente depositado en las Naciones Unidas, en el cual se establecen los términos de fiel cumplimiento para resolver el despojo fraudulento que realizaron las potencias imperiales en contra de nuestra Patria». Interesa subrayar, en todo caso, que Venezuela se muestra comprometida con el «respeto a los principios del derecho internacional [...], como únicos baluartes para avanzar por el camino seguro que resolverá esta controversia»¹⁷.

ii) En relación con los intereses geoestratégicos, es evidente el valor que tiene el Esequibo para Venezuela, lo que queda reflejado claramente en las múltiples declaraciones que ha hecho sobre el asunto, donde son recurrentes expresiones como soberanía, justicia, derecho internacional o intromisión, apreciándose que se ha producido un aumento creciente de comunicados sobre el tema por parte del gobierno venezolano en los últimos tiempos. Asimismo, se puede comprobar con facilidad que, desde que el conflicto se elevó a la CIJ, la tensión se ha acrecentado y agudizado considerablemente, y a ello se le une la importancia geoestratégica y de recursos en la zona, que es lo que ha llevado a la apresurada adopción de sucesivas decisiones por parte de Venezuela. Así, se ha afirmado que el Esequibo tiene «una superficie mayor a la de países como Inglaterra, Cuba o Grecia»; que «es un territorio lleno de minerales y otros recursos naturales cuya diversidad es una de mayores del mundo», y que cuenta además con «vastos yacimientos de petróleo».

Desde una visión más actual, también se ha señalado que el descubrimiento de petróleo en la zona podría situar a Guyana como uno de los países más ricos de la región latinoamericana, a pesar de su reducida extensión territorial en comparación con otros países como, por ejemplo, Venezuela. En cualquier caso, lo que sí se podría confirmar

¹⁷ REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA, Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores. Comunicado: *Venezuela ratifica su soberanía sobre el Esequibo y vigencia del Acuerdo de Ginebra en su aniversario 57° para resolver controversia territorial*. 17 de febrero de 2023. Disponible en: <https://mppre.gob.ve/comunicado/venezuela-ratifica-soberania-essequibo-vigencia-acuerdo-ginebra-aniversario-57-resolver-controversia-territorial/>

es que «los inesperados hallazgos han hecho que Guyana, un país de 800.000 habitantes, se convierta en una de las economías de mayor crecimiento en el mundo y se espera que su PIB crezca un 25 % este año, tras haberse expandido el 57,8 % en 2022»¹⁸. En síntesis, todo indica que se trata de una zona de especial trascendencia geoestratégica para los países directamente involucrados en la controversia, y también para otros actores internacionales.

Asimismo, junto al crecimiento económico que ha experimentado la Guyana gracias al Esequibo, la propia supervivencia de este país caribeño estaría condicionada por la conservación de la zona bajo su titularidad, puesto que esta «abarca dos tercios de Guyana, con tres regiones y parte de otras tres, y un tercio de sus 800.000 habitantes»¹⁹, a lo que se suma la extensión de su mar territorial y zona económica exclusiva. Por ello, para Guyana, la pérdida de este territorio y sus espacios marítimos reduciría sobremanera la superficie del país y desvanecería el posicionamiento que está alcanzando en las relaciones internacionales, lo que implicaría a su vez una pérdida de poder y control en la región latinoamericana para otros países aliados de Guyana, como Gran Bretaña o Estados Unidos.

En esta línea, como se apuntó en la introducción, se debe reconocer que las empresas multinacionales están obteniendo abundantes ganancias y beneficios de la explotación en la zona del Esequibo y sus espacios marítimos, hasta el punto de que se ha llegado a decir recientemente «que a través de Exxon Mobil», empresa petrolera norteamericana, «y sus socios», entre los que se podrían mencionar también empresas chinas, la Guyana inglesa «envía diariamente 103.000 barriles de petróleo a Estados Unidos y aproximadamente 338.000 a Europa»²⁰. La obtención de este petróleo se concentraría en el mar territorial de la Guyana Esequiba, que es la que precisamente

¹⁸ PAREDES, Norberto. «Qué riquezas hay en el Esequibo, el territorio que se disputan Guyana y Venezuela desde hace casi dos siglos», *BBC News Mundo*. 4 de diciembre de 2023. Disponible en:

<https://www.bbc.com/mundo/articulos/cpwp4lyp902o> En la misma línea ver: PAREDES, Norberto. «Cómo Guyana pasó de ser uno de los países más pobres de América al que más crece del mundo (y por qué el Esequibo reclamado por Venezuela fue clave)», *BBC*. 7 de diciembre de 2023. Disponible en:

<https://www.bbc.com/mundo/articulos/cw52zzze790o>

¹⁹ OCHOA, Natalia. «¿Qué es el Esequibo y por qué Venezuela lo reclama?», *El Orden Mundial*. 6 de diciembre de 2023. Disponible en: <https://elordenmundial.com/que-es-essequibo-por-que-venezuela-reclama/>

²⁰ MISIÓN VERDAD. «Los intereses corporativos detrás de Guyana en la disputa sobre el Esequibo». 7 de noviembre de 2023. Disponible en: <https://misionverdad.com/los-intereses-corporativos-detras-de-guyana-en-la-disputa-sobre-el-essequibo>

Venezuela reclama bajo su soberanía. Así, a los recursos que posee el espacio terrestre del Esequibo se deben añadir aquellos que se encuentran en la zona marítima²¹.

En resumen, se trata de un espacio que está en disputa y que cuenta con considerables reservas naturales, minerales, petroleras y de gas; que es una reivindicación histórica de Venezuela; que ha dado origen a numerosas tensiones y búsqueda de medios para solucionar las diferencias; y que enfrenta fundamentalmente a dos países con diferencias significativas en todos los ámbitos: económico, social, político, y geográficos. Más todavía, los últimos acontecimientos que han tenido lugar en relación con la zona están avivando una confrontación irresoluta sobre la que algunos «han advertido del peligro» que podría tener «que Venezuela invada ese territorio», y que, con ello «se desencadene el conflicto armado entre países más importante en Sudamérica desde la guerra de las Malvinas en 1982»²².

Ahora bien, se debe apuntar que el Gobierno venezolano, en respuesta a las cesiones de Guyana a determinadas empresas para la explotación de los recursos de la zona del Esequibo, ha adoptado una serie de decisiones que han producido cierta inquietud en la comunidad internacional, siendo el punto de partida la celebración, en diciembre de 2023, de un referéndum sobre la eventual anexión por Venezuela del territorio en disputa, lo que ha contado con un amplio apoyo del pueblo venezolano según fuentes de este país²³ y que ha provocado que se pongan en marcha una serie de medidas controvertidas. Por un lado, se ha diseñado por el gobierno venezolano un mapa en el que se incluye en el territorio de este país la parte en disputa relativa a la Guyana Esequiba²⁴, tal y como se puede observar más abajo en las imágenes 1 y 2; y, por otro lado, el presidente venezolano, Nicolás Maduro «anunció que otorgará la nacionalidad venezolana a todos

²¹ Entre otros muchos, en este sentido: INFOBAE. «Maduro ordenó una “acción defensiva” en el Atlántico en respuesta a la llegada de un buque de guerra británico a Guyana». 28 de diciembre de 2023. Disponible en: <https://www.infobae.com/venezuela/2023/12/28/maduro-ordeno-una-accion-defensiva-en-el-atlantico-en-respuesta-a-la-llegada-de-un-buque-de-guerra-britanico-a-guyana/>; y NIEVES, Vicente. «Un nuevo descubrimiento de petróleo pone la guinda al pastel más codiciado de Guyana», *elEconomista.es*. 15 de noviembre de 2023. Disponible en: <https://www.economista.es/mercados-cotizaciones/noticias/12539436/11/23/un-nuevo-descubrimiento-de-petroleo-pone-la-quinda-al-pastel-mas-codiciado-de-guyana.html>

²² LA RAZÓN. «Reino Unido enviará un buque de guerra a Guyana, su antigua colonia, ante las tensiones territoriales con Venezuela». 24 de diciembre de 2023. Disponible en: https://www.larazon.es/internacional/reino-unido-enviara-buque-guerra-guyana-antigua-colonia-tensiones-territoriales-venezuela_202312246588485ef03b8e00014c6db7.html

²³ Entre otros muchos: MOLEIRO, Alonso. «El chavismo gana el referéndum para la anexión del Esequibo y eleva la tensión con Guyana, Caracas», *El País*. 4 de diciembre de 2023. Disponible en: <https://elpais.com/america/2023-12-04/el-chavismo-gana-el-referendum-para-la-anexion-del-essequibo-y-eleva-la-tension-con-guyana.html>

²⁴ Véase: OKDIARIO. «Nicolás Maduro se anexiona unilateralmente el Esequibo y cambia el mapa oficial de Venezuela». 6 de diciembre del 2023. Disponible en: <https://okdiario.com/internacional/nicolas-maduro-anexiona-unilateralmente-essequibo-cambia-mapa-oficial-venezuela-12031416>

los ciudadanos que viven en ese territorio», en el marco del plan de Venezuela de constituir una entidad subestatal venezolana en el Esequibo²⁵. Es decir, toda una serie de decisiones unilaterales —en particular, seis decretos— que están encaminadas a la incorporación del Esequibo como parte del territorio venezolano²⁶.



Imagen 1. Territorio en disputa. Fuente: europapress.es



Imagen 2. Nuevo mapa de Venezuela con la incorporación de la Guyana Esequiba. Fuente: Twitter Nicolás Maduro

²⁵ HERNÁNDEZ, Osmar y ALMÁNZAR, Fernando. «Nicolás Maduro propone crear el estado de la Guayana Esequiba tras el referéndum consultivo del domingo», *CNN*. 6 de diciembre de 2023. Disponible en: <https://cnnespanol.cnn.com/2023/12/06/maduro-guayana-essequiba-estado-orix/>

²⁶ EUROPAPRESS INTERNACIONAL. «Maduro anuncia oficialmente sus seis decretos para anexionar el Esequibo al mapa político de Venezuela». 9 de diciembre de 2023. Disponible en: <https://www.europapress.es/internacional/noticia-maduro-anuncia-oficialmente-seis-decretos-anexionar-essequibo-mapa-politico-venezuela-20231209113321.html>

Las reacciones por parte de la comunidad internacional y, en concreto, por determinados países y distintos esquemas de integración y cooperación no se han hecho esperar. Además del cruce de acusaciones mutuas entre Venezuela y Guyana por las medidas adoptadas unilateralmente por la primera sobre el territorio en disputa, se ha producido la intervención de algunos actores sobre el terreno, lo que ha originado que escale la tensión en la zona, recordando la situación que se ha creado a contextos que se producían en el pasado. Ciertamente, los intereses que están en juego son muchos y de gran calado y, aunque sea pronto todavía para adivinar el desenlace de este enfrentamiento, sí ha quedado demostrado que se trataría de un conflicto internacionalizado, en el que ha ido aumentando la incertidumbre militar, y en el que se están realizando acciones que podrían desembocar, al menos, en un «empleo menor de la fuerza».

Cuestiones sobre la solución pacífica de controversias, el empleo de la fuerza y las contramedidas, al hilo de los sucesos más recientes en el conflicto

Se podría asegurar que el conflicto por el Esequibo se enmarca en tres principios esenciales del derecho internacional: el no uso de la fuerza, la solución pacífica de controversias y el principio de la no intervención. Desde esta óptica, se ha sostenido que a pesar de que «a nivel político sí se discutió la posibilidad de la utilización de la fuerza armada para dirimir la controversia», la postura oficial por parte de Venezuela se ha encaminado tradicionalmente hacia «sostener que los conflictos deben resolverse mediante negociaciones diplomáticas» en el que se incluiría la resolución de la controversia concerniente a la Guyana Esequiba²⁷. Por su parte, Guyana ha optado por «reivindicar la solidaridad de los Estados de CARICOM y llevar la controversia al Tribunal Internacional de Justicia», así como reclamar la colaboración de otros importantes actores internacionales. De esta manera, se recuerda que «el 7 de enero de 2021, el presidente Maduro aprobó un decreto que prevé el establecimiento unilateral de soberanía y derechos marítimos en el mar y lecho marino adyacente a la llamada Guayana Esequiba. Este acto ha sido rechazado duramente por Guyana, el CARICOM y otros países como EE. UU. y Canadá», al mismo tiempo que Guyana se apoya en el

²⁷ SUREDA DELGADO, Rafael. «Venezuela y la Guayana Esequiba» en *GeoVenezuela*. Fundación empresas polar, Caracas, Venezuela. 2009, p. 375.

Grupo de Lima²⁸. Se debe insistir en que los actores implicados en la controversia no se limitan a las dos principales partes en el conflicto, lo que complica sobremanera su solución.

Desde que en 2015 se hallara petróleo en la zona, las demandas por parte de Venezuela se han «intensificado» dando lugar a las medidas mencionadas más arriba. Pero, al mismo tiempo, puesto que las empresas estadounidenses tienen importantes intereses en la zona, el contexto de conflicto «ha llevado al gobierno norteamericano a pronunciarse sobre esta disputa, llamando al diálogo, además de solicitar que el caso se lleve a la CIJ»²⁹. Se podría anotar, incluso, como algunas fuentes destacan «que la ExxonMobil ha pagado toda la defensa jurídica y judicial de Guyana en contra de Venezuela»³⁰. Queda claro entonces que Venezuela percibe la solución de la controversia por la CIJ como un atentado al principio de la no injerencia en sus asuntos internos, sentimiento que se ha reforzado por la presencia de buques militares extranjeros en la zona, así como por las distintas acciones de Guyana en el ámbito de defensa. En el contexto descrito, se podrían señalar algunos factores relevantes para comprender el significado de la aplicación al conflicto de principios esenciales del derecho internacional:

i) Ante todo, sobresale la alianza entre Brasil y Guyana. Efectivamente, además de los actores que han sido mencionados, también Brasil será uno de los tradicionales protagonistas en la controversia entre Venezuela y Guyana por su ubicación geográfica, la conexiones que tiene con Guyana, y la significación política y económica del país carioca en la región. Por esto, más allá de los últimos pronunciamientos del presidente Lula y de las acciones que ha adoptado recientemente, se podría afirmar: «Brasil también ha sido imprescindible en la defensa de los intereses guyaneses. A diferencia del país norteamericano, esta nación siempre ha apoyado explícitamente la soberanía guyanesa sobre el territorio en disputa, cumpliendo un rol disuasorio sobre Venezuela»³¹, y alineándose así con la postura del CARICOM. En los últimos meses se podrían mencionar como pasos esenciales: por una parte, el rol que ha tenido el presidente Lula

²⁸ MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN, Gobierno de España, Oficina de información diplomática. «Guyana, República Cooperativa de Guyana», *Ficha País*. 2023, p. 3.

²⁹ CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS DE LA ACADEMIA DE GUERRA. *Conflicto entre Venezuela y Guyana por el territorio de Esequibo*, Informe del Observatorio. 18 de diciembre de 2023, p. 3.

³⁰ MISIÓN VERDAD. 7 de noviembre de 2023. Disponible en: <https://misionverdad.com/los-intereses-corporativos-detras-de-guyana-en-la-disputa-sobre-el-essequibo>

³¹ HERNÁNDEZ, Stephany. *Análisis prospectivo del conflicto territorial entre Guyana y Venezuela*, cit., p. 14.

como impulsor de una reunión entre los dos países, Venezuela y Guyana, para intentar resolver el conflicto o, al menos, disminuir la tensión entre ellos, alzando la bandera de la solución pacífica de controversias; por otra parte, sería reseñable que Brasil ha aumentado el control militar en su frontera con Venezuela y Guyana³².

Desde finales de noviembre de 2023, Guyana fortaleció el plan de defensa con países como Brasil o Canadá, aunque estos encuentros se enmarcasen en un diálogo e intercambio militar que era continuado entre los dos países suramericanos, siendo la última en celebrarse hasta ahora, la reunión regional número veintiséis. En esta colaboración se ha destacado que «la reunión va más allá de la cooperación militar, agregando valor a la estabilidad y la paz regionales». Además, se han subrayado «los valores compartidos de la democracia y el respeto al derecho internacional que sustentan los fuertes vínculos entre las dos naciones»³³. En esencia, esta alianza ha pretendido poner de manifiesto la relevancia del arreglo pacífico de controversias, como base para la resolución del conflicto.

ii) Asimismo, se debe registrar, como componente de la resolución pacífica de la diferencia y el no uso de la fuerza, la relevancia de las relaciones bilaterales. En esta dirección, sobresale la reunión que tuvo lugar entre los mandatarios de Venezuela y Guyana, el 14 de diciembre de 2023 en San Vicente y las Granadinas, y en la que se acabó con la promesa de los dos países «de no utilizar la fuerza para resolver disputas entre ambos países vecinos de América del Sur»³⁴, y solucionar así la controversia sobre el Esequibo por medios exclusivamente pacíficos. Lo cierto es que estos acuerdos reflejan, una vez más, el compromiso de la totalidad de los países de la región con los principios esenciales del derecho internacional. Ahora bien, a pesar de la expresión de estos deseos de buena voluntad entre los países partes en la controversia, no se debe olvidar, sin embargo, la incertidumbre que todavía sigue existiendo en la zona de la

³² LA NACIÓN. «Cuál es la posición de Brasil en el conflicto entre Venezuela y Guyana por el Esequibo, la región con la que comparte frontera», *BBC News*. 6 de diciembre de 2023. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/cual-es-la-posicion-de-brasil-en-el-conflicto-entre-venezuela-y-guyana-por-el-essequibo-la-region-con-nid06122023/>; y «Venezuela y Guyana pactan una reunión de alto nivel para hablar del Esequibo», *ElEconomista*. 10 de diciembre de 2023. Disponible en: <https://www.eleconomista.es/actualidad/noticias/12576786/12/23/venezuela-y-guyana-pactan-una-reunion-de-alto-nivel-para-hablar-del-essequibo.html>

³³ HERNÁNDEZ, Carlos. «Guyana fortalece sus relaciones en materia de defensa con Brasil y Canadá», *Infodefensa*. 28 de noviembre de 2023. Disponible en: <https://www.infodefensa.com/texto-diario/mostrar/4626560/guyana-fortalece-relaciones-militares-brasil-canada>

³⁴ LUCUMÍ, Juan Pablo. «Venezuela y Guyana acuerdan "no utilizar la fuerza" en reunión por el Esequibo», *France 24*. 15 de diciembre de 2023. Disponible en: <https://www.france24.com/es/am%C3%A9rica-latina/20231215-venezuela-y-guyana-acuerdan-no-utilizar-la-fuerza-tras-reuni%C3%B3n-por-el-essequibo>

Guyana Esequiba y que, en realidad, no ha disminuido en función de que se han adoptado acciones que podrían enmarcarse en la esfera de las contramedidas con un empleo menor de la fuerza.

iii) Específicamente en el campo del empleo de la fuerza y de la eventual aplicación de medidas coercitivas al hilo del aumento de la tensión en la zona, habría que calibrar el comportamiento de determinados países, además de las dos partes en conflicto, con el propósito de aclarar las líneas en las que camina la solución de esta controversia y su adecuación real a lo que expresan las partes y sus aliados, así como su conformidad con los principios y normas básicos del ordenamiento jurídico internacional, relativos a la solución de las controversias internacionales. A tal efecto, corresponde subrayar lo siguiente:

En primer lugar, resaltan los comportamientos de los Estados Unidos, y se debe recordar que, en el contexto de la tensión entre Guayana y Venezuela, y en el marco de la cooperación de Guyana con el Comando Sur de Estados Unidos, el país norteamericano realizó a principios de diciembre de 2023, una serie de «maniobras militares aéreas» en colaboración con las fuerzas armadas guyanesas. Aunque se afirmó que «las operaciones (eran) de carácter rutinario», las actividades de este tipo en nada han favorecido la resolución de la controversia³⁵. Curiosamente, estas acciones tuvieron lugar solo unos días después de que se celebrase el referéndum venezolano sobre la zona en reclamación, coincidiendo prácticamente en el tiempo con la presencia de tropas militares brasileñas en la frontera y, con ello, dando apoyo a la postura de Washington respecto a la controversia, claramente a favor de Guyana³⁶. Con palabras más claras, se podría decir que «Guyana ha obtenido el respaldo de EE. UU.». Así, el secretario de Estado norteamericano, Antony Blinken, conversó con el presidente guyanés Mohamed Irfaan Ali, con el fin de «reafirmar el apoyo inquebrantable de EE. UU. a la soberanía de

³⁵ CARO JIMÉNEZ, Hugo. «EE. UU. iniciará ejercicios militares con Guyana tras la disputa con Venezuela por el Esequibo», *France 24*. 7 de diciembre del 2023. Disponible en: <https://www.france24.com/es/am/C3%A9rica-latina/20231207-ee-uu-iniciar%C3%A1-ejercicios-militares-con-guyana-tras-la-disputa-con-venezuela-por-el-esequibo>

³⁶ VIDAL LIY, Macarena. «EE. UU. realiza maniobras aéreas con Guyana tras el referéndum de Venezuela sobre el Esequibo», *El País Internacional*. 7 de diciembre de 2023. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2023-12-07/ee-uu-desarrolla-maniobras-aereas-con-guyana-tras-el-referendum-de-venezuela-sobre-el-esequibo.html>

Guyana», a pesar de que se siga haciendo alusión a la búsqueda de una solución pacífica del conflicto³⁷.

En segundo lugar, no cabe olvidar las recientes conductas de Gran Bretaña. Todavía más preocupante es, con toda seguridad, la decisión de Gran Bretaña de enviar, el 26 de diciembre de 2023, «un buque de guerra a Guyana en un gesto de Londres de apoyo frente a las reivindicaciones territoriales de Venezuela»³⁸. Desde luego, y a pesar de las explicaciones del gobierno inglés, no pareció el mejor momento para dar este tipo de pasos y poner en marcha acciones de esta índole. Aunque el comportamiento británico podría asemejarse a la reacción norteamericana que se expresó en la colaboración del Comando Sur con Guyana, lo cierto es que la presencia de buques ingleses en la zona en conflicto tuvo lugar con posterioridad a la reunión mantenida por los mandatarios venezolano y guyanés y, desde esa perspectiva, recuerda a periodos intervencionistas del pasado, poco esperanzadores, para lograr una solución definitiva y dialogada sobre el Esequibo.

Por último, se deben referir las respuestas de Venezuela a los comportamientos anteriores. Las reacciones del Gobierno venezolano a las conductas descritas no se hicieron esperar, y bajo el estandarte del «sagrado» principio de la no injerencia, Nicolás Maduro y su Gobierno, en el comunicado emitido el 28 de diciembre de 2023, rechazó «de manera categórica la llegada del buque HMS Trent, de la Armada Británica, a las costas de Guyana», considerando que se trataba de «un acto de provocación hostil y una violación a la reciente declaración de Argyle, asumida como una hoja de ruta para abordar la controversia territorial por la Guayana Esequiba entre Venezuela y Guyana». A pesar de no ser un comunicado demasiado extenso, su contenido refleja cuestiones de bastante interés para la controversia y, sobre todo, revela la postura que asume Venezuela en el asunto, al menos desde la reunión celebrada en San Vicente y las Granadinas.

³⁷ MALAMUD, Carlos y NÚÑEZ, Rogelio. «América Latina y el Caribe: su respuesta ante el nacionalismo de Venezuela y la crisis de la democracia en Guatemala», *Real Instituto Elcano*, ARI 128/2023. 21 de diciembre de 2023, p. 4.

³⁸ «Reino Unido eleva la tensión entre Guyana y Venezuela por el Esequibo con el envío de un buque de guerra», *ElEconomista*, 26 de diciembre de 2023. Disponible en: <https://www.eleconomista.es/mercados-cotizaciones/noticias/12600088/12/23/reino-unido-eleva-la-tension-entre-guyana-y-venezuela-por-el-essequibo-con-el-envio-de-un-buque-de-querra.html>

En este sentido, cabría destacar: primero, que Venezuela apela a una resolución mediante una negociación «directa» del conflicto «entre las partes», sin que se produzcan injerencias de actores externos. Y, segundo, que el país latinoamericano no descarta, en su caso, la adopción de retorsiones o contramedidas frente a las eventuales amenazas a sus intereses internos. Así, por ejemplo, el Gobierno venezolano fue contundente al afirmar que se reservaba «todas las acciones, en el marco de su Constitución y el derecho internacional, para defender la integridad marítima y territorial de la Patria»³⁹. En consecuencia, la respuesta de Venezuela resultó ser inmediata y, así, el mismo día en que se emitió el citado comunicado, el país caribeño llevó a cabo un «ejercicio de Acción Conjunta General [...] en la fachada atlántica venezolana en respuesta al envío del patrullero oceánico [...] de la Real Armada británica a Guyana»⁴⁰, lo que podría calificarse, al menos, como una retorsión, aunque no llegue a la calificación de contramedida.

A pesar de que tres días después, el 31 de diciembre de 2023, el Gobierno venezolano «ordenó [...] el repliegue de 'parte de los medios aeronavales' desplegados en su fachada atlántica ante la 'salida' del buque de guerra británico de 'aguas en litigio' con Guyana»⁴¹, la controversia sigue en pie y en un punto álgido. A los hechos anteriores se han sumado las declaraciones de algunos de los líderes políticos venezolanos más relevantes como Delcy Rodríguez que, tras la llegada del buque británico, apelaba a «una 'respuesta oportuna y legítima' (por parte de Venezuela) ante el 'comportamiento amenazante' de Reino Unido»⁴².

³⁹ REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA, Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores. Comunicado: 28 de diciembre de 2023 - Venezuela rechaza de manera categórica la llegada de buque de la Armada Británica a las costas de Guyana. Disponible en: <https://mppre.gob.ve/comunicado/venezuela-rechaza-manera-categorica-llegada-buque-armada-britanica-costas-guyana/>

⁴⁰ HERNÁNDEZ, Carlos E. «Venezuela realiza una operación conjunta en respuesta al envío de buque británico 'Trent' a Guyana», *Infodefensa*. 2 de enero de 2024. Disponible en: <https://www.infodefensa.com/texto-diario/mostrar/4664172/venezuela-activa-operacion-conjunta-fachada-atlantica-respuesta-envio-buque-britanico-trent-guyana>

⁴¹ DW. «Venezuela estará "alerta" tras la "salida" del HMS Trent». 1 de enero de 2024. Disponible en: <https://www.dw.com/es/venezuela-dice-que-estar%C3%A1-alerta-tras-la-salida-del-hms-trent/a-67865274>

⁴² EUROPAPRESS. «Venezuela promete una "respuesta oportuna y legítima" ante el "comportamiento amenazante" de Reino Unido». 29 de diciembre de 2023. Disponible en: <https://www.europapress.es/internacional/noticia-venezuela-promete-respuesta-oportuna-legitima-comportamiento-amenazante-reino-unido-20231229033422.html>

Es verdad que también se utiliza este conflicto, como se hacía en el pasado, para desviar la atención de otros problemas internos. Así, se ha dicho que «el interés por el Esequibo había crecido en 1982 por la necesidad del gobierno de aumentar su popularidad en vísperas de la elección presidencial de ese año», GIACALONE, Rita. «Posición y participación militar venezolana en la controversia del Esequibo: estudio comparativo 1982 y 2015», *Aldea Mundo*, 22, 43. 2017, p. 21.

Todo ello, hace recordar que no es la primera vez que se observa una significativa tensión por el conflicto en la Guyana Esequiba, tal y como sucedió, por ejemplo, con ocasión de la ruptura de relaciones diplomáticas entre Venezuela y Gran Bretaña⁴³. Sin embargo, se debe advertir que la actual configuración de la comunidad internacional, los intereses que están en juego en el Esequibo, y la situación en la que se encuentra Venezuela son factores que contribuyen decisivamente a que crezca la preocupación sobre cuál debe ser la solución del conflicto. La esperanza radica en que el principio de solución pacífica de controversias quede firmemente arraigado en la realidad latinoamericana al hilo de este asunto; y que prime la convicción de que a ninguno de los Estados partes en el conflicto, ni tampoco al conjunto de la región, beneficia en modo alguno un enfrentamiento armado.

Tampoco es la primera vez que Venezuela reacciona a la presencia de buques en la zona con el fin de reclamar el territorio, de tal manera que en alguna ocasión ha adoptado algún tipo de retorsión o contramedida, desde la óptica del derecho internacional y de la seguridad marítima. En esta dirección, por lo menos cabría recordar los acontecimientos que tuvieron lugar en 2013 cuando, tal y como destacó la prensa en aquel momento, «Venezuela detuvo [...] un buque de una empresa estadounidense que realizaba exploración petrolera bajo contrato con Guyana». Así, se puso de relieve cómo «un buque militar venezolano ordenó al barco RV Teknik Perdana, de la Anadarko Petroleum, dirigirse a la Isla de Margarita, en Venezuela, donde la tripulación estadounidense fue retenida, según dijo el Ministerio de Asuntos Exteriores de Guyana»⁴⁴. En esta dirección, algunos autores vienen destacando cómo ha sido precisamente desde 2013 y, más aún, desde 2015 cuando el conflicto se ha intensificado en la zona y ha dado lugar a comportamientos de este tipo.

iv) Por lo que concierne a la búsqueda de medios de solución de la controversia, se podría decir que será a partir de esos momentos, y en perspectiva contemporánea, cuando se rompa con el *statu quo* de la zona en reclamación por parte de Venezuela y cuando Guyana se esfuerce «para convencer al secretario general (de Naciones Unidas)

⁴³ ORELLANA YÉPEZ, Rosario. «La reclamación venezolana sobre la Guayana Esequiba. Seguimiento cronológico», *Boletín de la Academia Nacional de la Historia*, 84, 333. Academia Nacional de la Historia (Venezuela), Caracas, 2001, p. 108.

⁴⁴ BBC. «Venezuela detiene buque petrolero estadounidense en zona disputada con Guyana». 11 de octubre de 2013. Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/ultimas_noticias/2013/10/131008_ultnot_venezuela_guyana_barco_petroleo_cch

que la mejor opción para terminar la controversia era la CIJ», al mismo tiempo que «el gobierno de Maduro durante los dos años 2015 y 2016 insistió terca y negligentemente en continuar el proceso de los buenos oficios», que parecía agotado e ineficaz como medio de solución de la controversia. En cualquier caso, parte de la doctrina científica ha sostenido que «Guyana oficialmente siempre ha mantenido la posición de que el objeto de la controversia es establecer la validez de la contención venezolana de que el laudo de 1899 es nulo e írrito», pero que «extraoficialmente, ha aceptado explorar hipótesis de solución práctica de la controversia»⁴⁵.

El hecho de someter la controversia ante la CIJ supone, sin lugar a dudas, un antes y un después en el estado político y jurídico de la disputa, tal y como han reflejado los acontecimientos que han tenido lugar con posterioridad y que en lo esencial se han descrito. A esto se suman, también, los intentos de Guyana, desde 2011, por «extender su plataforma continental de 200 a 350 millas», abarcando la Guyana Esequiba⁴⁶. Por lo tanto, aunque el incidente del 2013 se resolvió y el buque retenido fue liberado poco tiempo después por las autoridades venezolanas⁴⁷, el conflicto ha tomado en la actualidad una deriva negativa, particularmente desde principios del siglo XXI y, en consecuencia, su solución no parece nada sencilla.

En esencia, la comunidad internacional, representada por Naciones Unidas, apuesta por encontrar una solución al conflicto por medios pacíficos y, en concreto, a través de su órgano jurisdiccional, a pesar de las negativas de Venezuela a reconocer la competencia de la CIJ. Lo más relevante, sin embargo, es que comienzan a proliferar acusaciones y advertencias cruzadas entre los dos países que lo único que provocan es aumentar la tensión y acrecentar las dimensiones del conflicto. De este modo, además del despliegue de fuerzas militares en la zona, las declaraciones y los planes del presidente venezolano de anexionarse el Esequibo, tras la celebración del referéndum, se han considerado como una «amenaza directa» para su homólogo guyanés⁴⁸. Todos estos hechos

⁴⁵ GARAVINI DI TURNO, Sadio. «La demanda de Guyana, la competencia de la CIJ y las opciones de Venezuela», en *La controversia del Esequibo*, cit., pp. 436 y 437.

⁴⁶ GARAVINI DI TURNO, Sadio. «La reclamación del Esequibo y la fachada atlántica», *Pizarrón Latinoamericano* 3, 5. 2015, p. 45.

⁴⁷ BBC. «Venezuela libera a buque detenido en aguas disputadas con Guyana». 15 de octubre de 2013. Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/ultimas_noticias/2013/10/131015_ultnot_venezuela_guyana_barco_en

⁴⁸ AGENCE FRANCE PRESSE «China pide que su aliada Venezuela y Guyana resuelvan disputa fronteriza». 6 de diciembre de 2023. Disponible en: <https://www.barrons.com/articles/china-pide-que-su-aliada-venezuela-y-guyana-resuelvan-disputa-fronteriza-de886a29>

caminan en dirección contraria al principio de la solución pacífica de las controversias, y existe el riesgo del empleo de la fuerza armada en la zona.

Análisis de las posturas de los principales actores involucrados en el conflicto, más allá de Venezuela y Guyana

Una de las principales características del conflicto en el Esequibo es precisamente la cantidad de intereses externos en la zona, ya sean de naturaleza económica, o con el fin de preservar la estabilidad y la paz en la región. Todo ello ha conllevado que muchos actores estén involucrados en el conflicto, inclinando con sus posiciones la balanza a favor del pequeño país caribeño. En esta línea, se aprecian bastantes coincidencias entre las posturas de los países e instituciones que han tomado parte en la disputa, aunque se podrían señalar algunas particularidades. En general, se ha dicho que «en el plano internacional, Venezuela tiene la cuerda muy corta frente a Guyana, que retiene los apoyos no solo de Estados Unidos y el Reino Unido, sino también del CARICOM (Comunidad del Caribe), Cuba y China, que, aunque en otros terrenos son aliados de Venezuela, históricamente han dado su respaldo a Guyana en este conflicto territorial»⁴⁹.

En esta óptica, si bien existen múltiples declaraciones y comportamientos al respecto, quizá corresponda centrarse en el papel de Estados Unidos y China como potencias de la comunidad internacional. Asimismo, cabría indicar la posición que mantiene Cuba en la controversia en el Esequibo, en donde desvía su tradicional apoyo a Venezuela como aliado histórico de este país. También, convendría detallar la implicación de Brasil como potencia regional en el área suramericana y país que, además, comparte fronteras con Venezuela y Guyana. Incluso, se deben señalar las reacciones de la Organización Estados Americanos (OEA) y el CARICOM, como esquemas de cooperación e integración de más referencia en la región, a estos efectos. Y, por último, es necesario exponer un balance de la postura de la comunidad internacional que, en términos generales, quedaría expresada a través de la posición de las Naciones Unidas.

i) Las últimas actuaciones que han tenido lugar en la zona por parte de Estados Unidos confirman a favor de quién estaría la potencia norteamericana. Asimismo, aunque con

⁴⁹ SINGER, Florantonia. «El chavismo abre con el Esequibo un nuevo frente para asegurarse un control absoluto hasta las presidenciales de 2024», *El País*. 5 de diciembre de 2023. Disponible en: <https://elpais.com/america/2023-12-05/el-chavismo-abre-con-el-essequibo-un-nuevo-frente-para-maniobrar-hasta-las-presidenciales-de-2024.html>

algunas reticencias, se podría afirmar que desde el llamado a la aplicación de la Doctrina Monroe, en los inicios de la controversia, Estados Unidos priorizó reforzar sus relaciones con Gran Bretaña o, al menos, no llevó a cabo una acción contundente y persistente en favor de los intereses venezolanos⁵⁰. Por lo demás, el deterioro general de las relaciones entre Estados Unidos y Venezuela en los últimos años, y el cambio en la política exterior de la potencia americana han demostrado, con mayor claridad, sus recelos en la defensa de los reclamos venezolanos. En cualquier caso, lo que más se aprecia es una oposición del gobierno estadounidense a las aspiraciones de Maduro en la región. Además, es relevante subrayar la presencia de los intereses económicos que las empresas norteamericanas tienen en la zona, lo mismo que sucede con las multinacionales de otros Estados como Francia, Canadá o China, lo que influye evidentemente en la política exterior de estos países y, en consecuencia, también en la política de Estados Unidos.

ii) A pesar de su tradicional alianza, China no se sitúa claramente a favor de Venezuela por lo que se refiere al Esequibo, reforzando desde principios del siglo XXI sus relaciones con Guyana⁵¹. El gigante asiático, haciendo alarde de la tibia política exterior que le caracteriza cuando se trata de pronunciarse sobre un determinado conflicto internacional en el que tenga algún interés, ha apelado «únicamente» a la solución de la controversia entre Venezuela y Guyana⁵². Ahora bien, aunque no haya muchas declaraciones al respecto, lo que parece más evidente es que China no apoyará las «injerencias» de Estados Unidos en la zona en reclamación, tanto por las tensiones entre los dos países, como por su propia realidad a la que se enfrenta en el mar de China⁵³. La principal pregunta sería, al igual que sucede con otros conflictos: ¿cómo se va a mantener el equilibrio entre Estados Unidos, China, Venezuela y Guyana por el Esequibo en los

⁵⁰ Cfr. TORRES ROMÁN, Eloy. «Los antecedentes de la controversia del esequibo», en *La controversia del Esequibo*, cit., pp. 201 y 202.

⁵¹ Como se ha dicho «la China National Offshore Oil Company (CNOOC) entró como socio del 25 % en el consorcio liderado por Exxon. Pero incluso antes de esta relación, China ya estaba profundamente comprometida con Guyana. Desde inicios del siglo XXI, la presencia china en el país ha sido visible a través de empresas como Bosai Minerals Group, China Railway Road, China Harbour Engineering Corporation (CHEC), Beijing Construction Group o Eddie Boyer's National Hardware», EVAN ELLIS, R. «China expande su presencia en Guyana», *Latinoamérica 21*. 2 de septiembre de 2023. Disponible en: <https://latinoamerica21.com/es/china-expande-su-presencia-en-guyana/>

⁵² GONZÁLEZ BRICEÑO, Humberto. «Aliados internacionales del chavismo apoyan a Guyana en el Esequibo», *La Razón*. Noviembre 2023. Disponible en: <https://larazon.net/2023/11/aliados-internacionales-del-chavismo-apoyan-a-guyana-en-el-essequibo/>

⁵³ EUROPA PRESS. «China pide a EE. UU. "dejar de interferir" en el conflicto en el mar de China Meridional». 28 de diciembre de 2023. Disponible en: <https://www.europapress.es/internacional/noticia-china-pide-eeuu-dejar-interferir-conflicto-mar-china-meridional-20231228150232.html>

próximos años?, puesto que una acción concluyente por parte de alguna de las dos superpotencias podría condicionar el futuro de la controversia.

iii) La postura de Cuba, como otro de los países aliados de Venezuela, sorprende en el caso de la Guyana Esequiba. A diferencia de China, el país caribeño ha apoyado históricamente a Guyana en la disputa, a pesar de las estrechas relaciones que existen entre los gobiernos de Venezuela y Cuba sobre todo en los últimos veinte años. De este modo, se ha afirmado que «el castrismo no ha vacilado en exponer su posición desde hace años» en favor de Guyana por el conflicto en el Esequibo. Para explicarlo, los autores recogen la declaración que realizó el canciller cubano, Ricardo Alarcón, en 1981 en la que expresó que «el reclamo venezolano es prueba de expansionismo y Guayana [...] tiene pleno derecho a gozar de su entero territorio con plena libertad», siendo así que la posición cubana se ha mantenido a lo largo de los años, lo que sería consecuencia de los estrechos lazos históricos, en ocasiones poco conocidos, que unen a Cuba con Guyana⁵⁴.

Sin embargo, la coherente y tradicional política exterior cubana respecto al Esequibo se habría visto cuestionada al hilo de los últimos acontecimientos, de tal manera que el Gobierno de Díaz-Canel habría preferido «guardar silencio»⁵⁵. Incluso, con anterioridad a este último periodo de tensión en la zona, se venía observando un cierto cambio de actitud en el Gobierno cubano en relación con el asunto, puesto que Cuba «ha tratado estos últimos años de ser neutral en el tema, dada su alianza estratégica con Caracas»⁵⁶. Otras fuentes aseguran que, al igual que sucede con Brasil, Cuba habría «impulsado» el encuentro entre Guyana y Venezuela en San Vicente y las Granadinas⁵⁷. En cualquier caso, no se puede afirmar que Cuba haya optado en esta ocasión por ponerse

⁵⁴ Así se señala que «no podemos olvidar que Guyana sirvió de puente militar para las tropas cubanas en la guerra de Angola». ESCOVAR LEÓN, Ramón. «La controversia con Guyana: Venezuela debe presentar la contramemoria» en *La controversia del Esequibo*, cit., p. 741.

⁵⁵ VIERA CAÑIVE, Eloy. «El silencio del Gobierno cubano en el conflicto del Esequibo», *ElToque*. 12 de diciembre de 2023. Disponible en: <https://eltoque.com/el-silencio-del-gobierno-cubano-en-el-conflicto-del-esequibo>

⁵⁶ ROMERO, Carlos A. «Venezuela-Guyana: razones de un conflicto», *Nueva Sociedad, Diálogo y Paz*. Febrero 2021. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/venezuela-guyana-razones-de-un-conflicto/>

⁵⁷ SWISSINFO. «Cuba lleva "meses" mediando entre Venezuela y Guyana por el Esequibo, revelan fuentes». 14 de diciembre de 2023. Disponible en: https://www.swissinfo.ch/spa/venezuela-guyana_cuba-lleva--meses--mediando-entre-venezuela-y-guyana-por-el-esequibo--revelan-fuentes/49061258

rotundamente del lado de Venezuela; y se podría aseverar que Cuba ha tenido una posición histórica de aliada con los guyaneses «por la pretensión de esta rica zona»⁵⁸.

iv) Por su parte, Brasil sí parece haber tenido un papel fundamental para la celebración de la reunión en San Vicente y las Granadinas, y su posición en la controversia se ha hecho patente con el reforzamiento militar de sus fronteras. La postura de Brasil, país que está más próximo a las tesis de Guyana, aboga por una solución pacífica de la controversia con el fin de evitar un conflicto armado en la región. Su cercanía geográfica con Venezuela y Guyana implicaría, además, que el empleo de la fuerza en la Guyana Esequiba tendría consecuencias directas en el país suramericano⁵⁹. Como se ha afirmado «en 1969, Guyana contaba con el apoyo del Reino Unido, Estados Unidos, Brasil, los países del Caribe (miembros del actual CARICOM) y de la Mancomunidad Británica de Naciones (Commonwealth) [...]», siendo así que en el caso de Brasil, este país «ha manifestado permanentemente que su mayor preocupación es la defensa de la paz en América del Sur y, sobre todo, en los territorios cercanos a sus fronteras»⁶⁰, aunque también «son vastos y diversos los intereses geopolíticos del Brasil en el espacio geográfico de la Guayana Esequiba y del resto de los territorios ocupados»⁶¹.

v) Aunque su importancia en la controversia es más limitada que la de Brasil, conviene hacer una breve referencia a la postura de Argentina, como otro de los grandes países de la región. Esto se debe a que, como han destacado numerosos autores, este país también tiene una disputa histórica con Gran Bretaña en relación con las islas Malvinas, y que representa la política «expansionista» de los británicos⁶². Sin embargo, la posición de Argentina sobre el conflicto del Esequibo no ha variado demasiado respecto a la de sus vecinos suramericanos, y las principales declaraciones sobre el asunto vendrán de la mano del Mercado Común del Sur (MECOSUR). De esta manera, con ocasión de la

⁵⁸ BRICEÑO MONZÓN, Claudio Alberto. «La Guayana Esequiba. Frontera oriental de Venezuela» en *El reclamo Esequibo. Un compromiso nacional vigente ante la historia y la justicia*. Manuel Alberto Donís Ríos (compilador). Caracas, 2021, p. 51.

⁵⁹ LA NACIÓN. «Claves sobre el papel de Brasil en la disputa entre Venezuela y Guyana». 13 de diciembre de 2023. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/agencias/claves-sobre-el-papel-de-brasil-en-la-disputa-entre-venezuela-y-guyana-nid131222023/>

⁶⁰ REYES BAQUERIZO, María Eugenia. «Los mecanismos de integración sudamericana como marco para la resolución de conflictos la disputa territorial y de delimitación marítima entre Venezuela y Guyana por el territorio del Esequibo», *Revista de la Asociación de Funcionarios y Empleados del Servicio Exterior ecuatoriano sobre temas internacionales (AFESE)*, 66. 2018, p. 86.

⁶¹ DE TOMA-GARCÍA, Ricardo Salvador. «Panorama y crítica de los intereses geopolíticos en la región» en *La controversia del Esequibo*, cit., p. 722.

⁶² Entre otros: BRICEÑO MONZÓN, Claudio Alberto. *La cuestión fronteriza en la conformación de la política internacional en Argentina y Venezuela: Siglos XIX-XX*. Tesis doctoral, Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, 2014.

Cumbre de países mercosureños, que tuvo lugar en Río de Janeiro en diciembre de 2023, y que agrupaba las posiciones de Argentina, Brasil, Bolivia, Uruguay y Paraguay, se apeló a encontrar mecanismos para la solución pacífica de la controversia entre los dos Estados⁶³.

vi) Venezuela tampoco parece contar con el apoyo de los principales esquemas de cooperación e integración de la región que pudieran estar interesados en el asunto y que serán, particularmente, CARICOM, OEA, CELAC o, como se ha visto, Mercosur. Las posiciones de las diversas instancias de estos esquemas reflejan fundamentalmente dos posturas complementarias: la primera, es la defensa de la causa guyanesa y, la segunda, es la insistencia en que debe buscarse una solución de la controversia a través de medios pacíficos.

Por lo que se refiere a la Comunidad del Caribe y los países que la integran, se ha dicho que «un caso particular viene a ser la perspectiva en el Caribe de los países miembros de la CARICOM, que históricamente han mantenido una posición desde la reunión de Georgetown en abril de 1973, en la cumbre de Jamaica de noviembre de 1982, en apoyo incondicional a Guyana por la situación del Esequibo con Venezuela, haciendo un llamado a ambas naciones a continuar en la búsqueda de una solución pacífica de esta controversia territorial en los términos establecidos en el Acuerdo de Ginebra de 1966»⁶⁴. Lo que indica esta posición ha quedado reforzada por las recientes declaraciones que ha realizado CARICOM, y que se han alineado claramente con los pronunciamientos de la CIJ relativos a la exigencia de que Venezuela no realice ninguna acción en la Guyana Esequiba, mientras el asunto se encuentre bajo su jurisdicción⁶⁵.

Asimismo, la OEA, en la que Estados Unidos concentra parte de su poder regional, también ha abogado en favor de la causa guyanesa, hasta el punto de que algunos autores han destacado las diferencias entre la tibia postura de Naciones Unidas y la

⁶³ DW. «Mercosur llama a solución pacífica entre Guyana y Venezuela». 8 de diciembre de 2023. Disponible en: <https://www.dw.com/es/mercotur-llama-a-soluci%C3%B3n-pac%C3%ADfica-entre-guyana-y-venezuela/a-67663154>

⁶⁴ BRICEÑO MONZÓN, Claudio Alberto. «Las Malvinas y el Esequibo: una reivindicación territorial no lograda por Argentina y Venezuela» en *América Latina, Tiempo y Espacio*, 20, 54. 2010.

⁶⁵ THE SAN DIEGO UNION-TRIBUNE. «Venezuela rechaza declaración del CARICOM sobre disputa territorial con Guyana». 2 de diciembre de 2023. Disponible en: <https://www.sandiegouniontribune.com/en-espanol/noticias/story/2023-12-02/venezuela-rechaza-declaracion-del-caricom-sobre-disputa-territorial-con-guyana>
En la misma línea: EUROPAPRESS. «La CARICOM acepta el dictamen de la CIJ sobre el Esequibo entre duras críticas de Venezuela». 2 de diciembre de 2023. Disponible en: <https://www.europapress.es/internacional/noticia-caricom-acepta-dictamen-cij-essequibo-duras-criticas-venezuela-20231202141159.html>

sólida posición de la organización hemisférica en el conflicto⁶⁶. Desde hace algún tiempo, los comunicados emitidos por la OEA en relación con el asunto dejan clara su condena de los actos realizados por el régimen venezolano respecto a Guyana. A tal efecto, conviene recordar cómo en el año 2021, tras un altercado en las aguas en reclamación, la Secretaría de la OEA se pronunció en la línea de que «exige que los ciudadanos guyaneses sean liberados de forma rápida y segura a las autoridades guyanesas, así como los dos barcos detenidos», al mismo tiempo que declaró que «la resolución de la disputa territorial entre Venezuela y Guyana es un asunto de jurisdicción internacional y no puede ser solucionado mediante acciones unilaterales. Cualquier intento de descarrilar este proceso legal internacional, como el decreto emitido por el régimen de Maduro, es contrario al derecho y los estándares internacionales, y no tiene soporte legal ni significado jurídico»⁶⁷.

Las decisiones que ha adoptado la OEA en esta línea han continuado en tiempos recientes, e incluso se han endurecido tras el referéndum celebrado por Venezuela en diciembre de 2023, tal y como se refleja en la Declaración de la Secretaría General de la OEA sobre las recientes acciones del régimen de Venezuela hacia Guyana. A pesar de que la Organización reconozca que «el régimen venezolano ya había llevado a cabo otras acciones agresivas antes del referéndum, incluidos varios incidentes y actos de intimidación»⁶⁸, sin embargo, la citada declaración hace alusión específica a la «escalada en las acciones ilegales», acusando al régimen de Maduro de violar el principio de no injerencia, y de no respetar la integridad territorial de Guyana. A esto se debe añadir cómo la OEA recuerda la comprometida situación en la que se encuentra Venezuela en materia de derechos humanos y la causa pendiente ante la Corte Penal Internacional. La coincidente postura de la OEA y otras instancias como CARICOM se plasma igualmente en la citada declaración cuando se sostiene que «las recientes acciones tomadas por el régimen en Venezuela no solo ponen en peligro el desarrollo y la estabilidad de Guyana, sino que también plantean un riesgo más amplio para la

⁶⁶ MALAMUD, Carlos y NÚÑEZ, Rogelio. *América Latina y el Caribe: su respuesta ante el nacionalismo de Venezuela y la crisis de la democracia en Guatemala*, cit., pp. 3 y 4.

⁶⁷ ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA). Declaración de la Secretaría General de la OEA sobre la detención ilegal de embarcaciones guyanesas por parte de Venezuela. 27 de enero de 2021. Disponible en: https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-004/21

⁶⁸ ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA). Declaración de la Secretaría General de la OEA sobre las recientes acciones del régimen de Venezuela hacia Guyana. 7 de diciembre de 2023. Disponible en: https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-082/23.

seguridad de América Latina y el Caribe, una situación que ha sido condenada repetidamente»⁶⁹.

A todo ello se le debe sumar el rol que ha jugado la CELAC, como principal representante en el plano internacional de la región de América Latina y el Caribe, en la que se encuentran Venezuela y Guyana, y que participó decididamente en la celebración de la mencionada reunión en San Vicente y las Granadinas, con representantes de los dos países. En concreto, la CELAC aboga también por encontrar una solución pacífica al conflicto y, con ello, al territorio en disputa⁷⁰, lo que quedó refrendado en el Acuerdo al que llegaron Guyana y Venezuela en la citada reunión.

En definitiva, la postura de los distintos actores que están involucrados en la controversia es bastante similar, ya que en su mayoría expresan su apoyo a las tesis de Guyana. Es evidente que Venezuela parece no encontrar muchos socios en la defensa de su causa, siendo así que los intereses en la región y la situación en la que se encuentra el país bolivariano no ayudan en esta tarea⁷¹. Además, se debe insistir en que los importantes y codiciados recursos en la zona, que atraen a grandes potencias como Estados Unidos o China y a grandes empresas multinacionales; y una eventual escalada en el conflicto por la Guyana Esequiba, son factores que preocupan a la totalidad de los países latinoamericanos y caribeños, por las consecuencias que tendría en la región, que precisamente no atraviesa por sus mejores momentos en términos políticos y económicos. Todas las declaraciones y posiciones de los países latinoamericanos y caribeños, y de los distintos esquemas de integración muestran que el principal anhelo es evitar un conflicto armado y conservar la paz regional, a través de la labor de las diversas instancias con las que cuenta el continente⁷². En esta línea, se ha destacado la

⁶⁹ Ibid.

⁷⁰ MÉNDEZ, Karen. «La Celac llamó los tambores de guerra que EE. UU. quiso hacer sonar entre Guyana y Venezuela». *Nueva Revolución*. 20 de diciembre de 2023. Disponible en: <https://nuevarevolucion.es/la-celac-callo-los-tambores-de-guerra-que-eeuu-quiso-hacer-sonar-entre-guyana-y-venezuela/>

⁷¹ Como se dice, que «en su reivindicación del territorio de la Guayana Esequiba, Venezuela, en el contexto geopolítico actual, parece estar sola, ya que no cuenta con el apoyo de la OEA, Caricom, Grupo de Lima ni el apoyo de Estados Unidos y sus vecinos próximos Colombia y Brasil. El apoyo a Venezuela de Cuba, Rusia y China genera una duda sobre los dos últimos —que han tenido relaciones diplomáticas históricas con Guyana y han recibido concesiones en la propia región Esequiba—». BRICEÑO MONZÓN, Claudio Alberto. *La Guayana Esequiba. Frontera oriental de Venezuela*, cit., p. 51.

⁷² Tal y como lo ha reflejado el presidente de Brasil, Lula Da Silva y, así, se ha destacado que «este intento de Maduro de anexionarse el territorio rico en materias primas, con la vista puesta en las próximas elecciones presidenciales, choca de lleno con los esfuerzos del brasileño por allanar el camino a la vuelta de Venezuela a los foros regionales tras años de aislamiento diplomático». GALARRAGA GORTÁZAR, Naiara y SINGER Florantonia. «Brasil propone la mediación de la CELAC en las tensiones entre Venezuela y Guyana», *El País*. 10 de diciembre de 2023. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2023-12-09/brasil-propone-la-mediacion-de-la-celac-en-las-tensiones-entre-venezuela-y-guyana.html>

labor que podrían llevar a cabo Brasil o la CELAC como «mediadores» en el conflicto por el Esequibo de Guyana⁷³.

Parece que por el momento se ha instaurado una relativa calma en la región, aunque haya quedado ensombrecida por los acontecimientos posteriores a la «tregua de tres meses»⁷⁴ acordada en la reunión bilateral entre Venezuela y Guyana. Ahora bien, esta situación de cierto sosiego convive con las amenazas cruzadas y la implicación de actores decisivos en lo que se refiere al destino del Esequibo. Incluso, se podría anotar que la eventual actuación de Rusia, involucrada en su propia guerra, tampoco ha pasado inadvertida. Y, por lo demás, algunos países latinoamericanos han mostrado su inquietud por el acercamiento de Maduro a Rusia tras las «intimidaciones» norteamericanas y británicas en la zona. A lo anterior se sumarían las declaraciones del ministro de Defensa venezolano quien destacó que, aunque «se logró volver a la senda del diálogo para dirimir el conflicto por el territorio Esequibo. Ello [...] *no significa en lo absoluto una mínima renuncia a nuestro reclamo*, a nuestro no reconocimiento de la Corte Internacional de Justicia en este asunto y mucho menos significa que la Fuerza Armada Nacional Bolivariana no esté preparada para cualquier escenario»⁷⁵. Frente a esta posición, Guyana sigue manteniendo su compromiso con la CIJ para la resolución del conflicto, de tal manera que en lo único, pero importante, en lo que habrían coincidido los dos países será en el no empleo de la fuerza armada para solucionar la controversia⁷⁶.

En definitiva, quizá una salida factible y una solución al conflicto se pudiera encontrar a través de la intervención de los esquemas de cooperación e integración latinoamericanos, con la menor injerencia posible de potencias extranjeras; o, en su caso, mediante negociaciones bilaterales entre Venezuela y Guyana, tal y como ha

⁷³ Entre otros: VENEZUELA NEWS. «Brasil se ofrece como mediador para diálogo entre Venezuela y Guyana por el Esequibo». 7 de diciembre de 2023. Disponible en: <https://www.aporrea.org/venezuelaexterno/n388521.html>; y EUROPAPRESS. «Guyana y Venezuela acuerdan no usar la fuerza en la disputa territorial del Esequibo». 15 de diciembre de 2023. Disponible en: <https://www.europapress.es/internacional/noticia-guyana-venezuela-acuerdan-no-usar-fuerza-disputa-territorial-essequibo-20231215024529.html>

⁷⁴ VINOGRADOFF, Ludmila. «Venezuela y Guyana firman una tregua de tres meses en la disputa por el Esequibo», ABC. 16 de diciembre de 2023. Disponible en: <https://www.abc.es/internacional/venezuela-guyana-firman-tregua-tres-meses-disputa-20231215183037-nt.html>

⁷⁵ INFOBAE. Putin y Maduro hablaron sobre la disputa territorial por la soberanía de la región del Esequibo. 21 de diciembre de 2023. Disponible en: <https://www.infobae.com/venezuela/2023/12/21/putin-y-maduro-hablaron-sobre-la-disputa-territorial-por-la-soberania-de-la-region-del-essequibo/>

⁷⁶ FERREIRA, Guilherme. «Aumentan las tensiones militares en Sudamérica tras reclamo venezolano de región petrolífera controlada por Guyana», *World Socialist Web Site*. 30 de diciembre de 2023. Disponible en: <https://www.wsws.org/es/articles/2023/12/30/mvhm-d30.html>

defendido el país bolivariano debido a la postura «no imparcial» que en ocasiones expresan las instancias del continente. En cualquier caso, sería fundamental adoptar una solución consensuada entre los dos países caribeños, aunque fuera con la intervención de un tercero que medie para llegar a un acuerdo.

Conclusiones

El análisis realizado pone de relieve que el conflicto histórico por el Esequibo no ha encontrado todavía una solución satisfactoria para las partes, habiendo transcurrido 127 años desde su inicio, y observándose cómo se prolonga en el tiempo. Sin embargo, desde entonces, se han sucedido periodos de mayor y menor estabilidad en la zona y, asimismo, se han ido poniendo distintos énfasis en los reclamos de una y otra parte. Especialmente, durante el año 2023, se ha elevado el grado de tensión entre las partes en el conflicto, aunque nunca el Esequibo ha sido un tema pacífico para la región. Más en concreto, desde el 2015, con el descubrimiento de petróleo en la zona, la confrontación se ha agudizado, destacando: la presencia militar de los diversos actores; la adopción de medidas coercitivas y actos unilaterales; así como la aparición de actores extranjeros, fundamentalmente por intereses económicos.

En perspectiva jurídica, tampoco existe un acuerdo entre las partes, puesto que Guyana da validez de algún modo al laudo arbitral de 1899, y Venezuela por su parte lo considera nulo. Esta es una de las cuestiones centrales que se dirimen ante la CIJ, cuya competencia en el asunto no es reconocida, sin embargo, por Venezuela. El gobierno venezolano estima que Guyana, que ha estado en posesión *de facto* del territorio desde 1899, habría decidido de forma unilateral presentar la controversia ante la Corte, que se ha considerado competente para conocer del asunto, a pesar de que el Acuerdo de 1966 no estipule nada específico en este sentido.

Ahora bien, el conflicto envuelve otros elementos más allá de los jurídicos, que hacen altamente difícil su resolución o, al menos, entorpecen esclarecer a qué Estado sería al que le corresponde la soberanía sobre el Esequibo. La reclamación de Venezuela sobre el territorio, con mayor o menor vigor, se ha mantenido a lo largo de los años, convirtiéndose en una cuestión de interés nacional y que sirve de punto de unión y concordia para el pueblo venezolano. El interés patriótico de Venezuela sobre el

Esequibo prevalece, a pesar de que el régimen de Maduro tenga pocos aliados en su defensa. No se trata de una controversia meramente territorial, sino que abarca dimensiones políticas, sentimentales y, desde luego, económicas.

Los socios de Guyana son poderosos. Reino Unido y Estados Unidos se encuentran a la cabeza de quienes sostienen las tesis guyanesas. Asimismo, esta posición se ha visto respaldada, de una u otra forma, por instituciones como CARICOM o Mercosur, a lo que se sumaría la postura favorable de la OEA. Los pronunciamientos de unos y otros países y de organizaciones internacionales, aunque no son exactamente idénticos, se mueven fundamentalmente entre dos ideas medulares: por un lado, la necesidad de solucionar la controversia pacíficamente, con el fin de evitar un conflicto armado en la región, y, desde luego, son pocos los pronunciamientos de los países latinoamericanos y caribeños sobre su apoyo explícito a que la diferencia se dirima ante la CIJ. La mayoría de las posiciones proponen encontrar una vía pacífica entre los dos países de forma bilateral, por la mediación de esquemas de cooperación, o con la intervención de un tercer Estado latinoamericano; por otro lado, sobresale y preocupa la adopción de medidas destinadas a fortalecer la presencia y defensa militar en la zona, bien por razones de seguridad fronteriza, bien como respaldo a Guyana. En este caso, las autoridades británicas y norteamericanas han negado que las medidas que han adoptado en 2023 formen parte de una estrategia para este fin, manifestando que se trata de una cooperación militar habitual con Guyana, mientras que Venezuela, sin embargo, ha calificado los comportamientos británicos y estadounidenses como una amenaza a su soberanía.

Finalmente, se debe reiterar que las concesiones de Guyana a empresas extranjeras han contribuido a fortalecer sus lazos con países de todo el mundo; y, además de los efectos históricos que ha producido el expansionismo británico, han venido a complicar que se llegue a un acuerdo consensuado. La presentación del asunto ante la CIJ por parte de Guyana, y la celebración del referéndum por parte del gobierno venezolano han hecho saltar todas las alarmas por el ambicioso plan del presidente Maduro en el Esequibo. Ambos comportamientos se han percibido como un ultimátum y han provocado una honda preocupación en la comunidad internacional. Todo aconseja retomar la senda de la bilateralidad si se quiere llegar a un acuerdo, puesto que la adopción de medidas unilaterales no conlleva a ninguna solución duradera, al menos, en

términos prácticos. El que la controversia esté bajo la jurisdicción internacional servirá de fundamento para decantarse en favor de uno de los dos países en lo relativo a la posesión del Esequibo, pero no convencerá a las partes ni aportará una solución definitiva. En cualquier caso, la doctrina científica viene animando a Venezuela a reconocer el procedimiento ante la Corte y a presentar sus amplios fundamentos ante el órgano jurisdiccional⁷⁷. Por todo, si bien es improbable que se produzca un enfrentamiento bélico en el continente a causa del Esequibo, las tensiones surgidas en los últimos años se deberían reconducir hacia la resolución de la controversia por vías pacíficas.

*Elena C. Díaz Galán**

Profesora titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales.
Universidad Rey Juan Carlos
elenacdiaz1@gmail.com

⁷⁷ BETANCOURT, Milagros C. «El laudo arbitral del 3 de octubre de 1899 a la luz de la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia», en *La controversia del Esequibo*, cit., p. 337. En la misma línea, aunque quizá más claro todavía sobre los posibles resultados del conflicto ante la CIJ: RODRÍGUEZ BERRIZBEITIA, Julio. *Palabras de apertura al coloquio*, cit., p. 41.



 <p>GOBIERNO DE ESPAÑA</p>	<p>MINISTERIO DE DEFENSA</p>	<p>SUBSECRETARÍA DE DEFENSA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA</p> <p>SUBDIRECCIÓN GENERAL DE PUBLICACIONES Y PATRIMONIO CULTURAL</p>
---	------------------------------	---

