



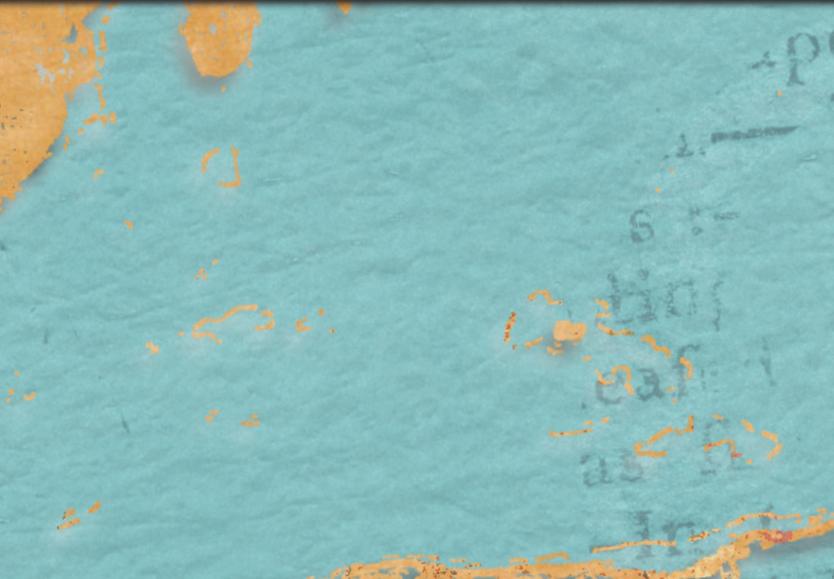
Cuadernos de Estrategia 225
**Potencias medias: Transitando
hacia un orden multipolar**

Instituto
Español
de Estudios
Estratégicos

ieeee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos



MINISTERIO DE DEFENSA





Cuadernos de Estrategia 225

Potencias medias: Transitando hacia un orden multipolar

Instituto
Español
de Estudios
Estratégicos

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos



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>

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

Edita:



Paseo de la Castellana 109, 28046 Madrid

© Autores y editor, 2024

NIPO 083-24-085-3 (edición impresa)
ISBN 978-84-9091-895-1 (edición impresa)

NIPO 083-24-086-9 (edición en línea)

Cuadernos de Estrategia, ISSN 1697-6924 (edición impresa)
Cuadernos de Estrategia, ISSN 2952-3443 (edición en línea)

Depósito legal M 6080-2024

Fecha de edición: mayo de 2024

Maqueta e imprime: Imprenta Ministerio de Defensa

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.

ÍNDICE

	Página
Introducción	9
<i>Luis de la Corte Ibáñez</i>	
Bibliografía	20
Capítulo primero	
Arabia Saudí, en busca de la globalidad	21
<i>Natalia Torregrosa Ramos</i>	
1. Introducción	23
2. La proyección global	25
3. La imagen y el prestigio	26
3.1. El rol mediador en Yemen	26
3.2. La posición de la mujer	27
3.3. El poder blando	28
3.4. El gasto militar	29
4. La alianza con Estados Unidos	31
5. Los problemas en el entorno regional	34
5.1. Los acuerdos con Irán	35
5.2. Las relaciones con Israel	37
5.3. La causa palestina	37
5.4. Fracaso del poder duro en Yemen	40
6. Los vínculos en Asia-Pacífico	41
7. Conclusiones	42
Bibliografía	44

Capítulo segundo

El siglo de Turquía	47
<i>Felipe Sánchez Tapia</i>	
1. Introducción.....	50
2. Evolución de la política exterior turca bajo el AKP.....	51
2.1. La dirección de la política exterior tras las elecciones de 2023.....	59
3. La vertiente occidental.....	64
3.1. ¿Es posible la normalidad con EE. UU.?.....	65
3.2. ¿Y la OTAN?.....	67
3.3. ¿Una nueva era en las relaciones con la UE?.....	68
4. La vertiente oriental.....	71
4.1. La Federación Rusa.....	72
4.2. China.....	73
5. Conclusiones.....	76
Bibliografía.....	79

Capítulo tercero

India: la potencia indefinible	83
<i>Ana Ballesteros Peiró</i>	
1. Introducción: buscando su lugar en el mundo.....	85
2. Visión india: redefiniendo los términos.....	87
2.1. Prioridades de la política exterior india.....	89
3. El vecindario: India como eje en el sur de Asia.....	91
3.1. La política del vecindario inmediato.....	92
3.2. Retos en el vecindario: Pakistán, el eterno <i>spoiler</i>	97
4. De lo local a lo global: papel de India en la Gran Competición Global.....	100
4.1. Acercamiento a EE. UU. y la búsqueda de nuevos socios estratégicos en el escenario del Indo-Pacífico.....	101
5. Conclusiones.....	104
Bibliografía.....	105

Capítulo cuarto

ASEAN: la centralidad del sudeste asiático, a prueba	111
<i>Mikel Herrera Pilar</i>	
1. Introducción.....	113
2. La ASEAN Way: ¿un modelo agotado?.....	115
3. Un escenario de competencia entre grandes potencias.....	120
4. Construyendo un Indo-Pacífico multipolar.....	125
5. Indonesia: ¿espectador o líder?.....	128
6. Conclusiones.....	131
Bibliografía.....	132

Capítulo quinto

Brasil: la persistente ambición de un país que se imagina a sí mismo como continente	141
<i>Emili J. Blasco</i>	
1. Introducción	143
1.1. Ascenso, caída, ¿remontada?	145
2. Destino manifiesto: las constantes geopolíticas	146
2.1. Bases para la geopolítica de Brasil	146
2.2. Relación con Estados Unidos	148
2.3. Relación con Hispanoamérica	152
2.4. Sur Global	155
3. Multipolaridad, el momento esperado	158
3.1. ¿De potencia reformadora a disruptiva?	158
3.2. Potencia que ya no está tan en medio	161
3.3. Las cartas como potencia media	163
4. Conclusión	165
Bibliografía	166

Capítulo sexto

Canadá: En busca de un (nuevo) lugar en el mundo	169
<i>Luis Esteban González Manrique</i>	
1. Introducción	171
2. Promesas rotas	173
3. Las garras del dragón	174
4. Las placas tectónicas se mueven	175
5. ¿Hermanos gemelos?	176
6. Los Cinco Ojos	178
7. <i>New England</i> , Niue France	180
8. Canadá y la <i>Commonwealth</i>	182
9. USMCA: el bloque norteamericano	184
10. <i>Mea culpa</i>	187
11. El <i>melting pot</i> canadiense	190
12. Energías viejas y nuevas	192
13. Tormentas de fuego	193
14. Conclusiones	195
Bibliografía	196
Composición del grupo de trabajo	197
Cuadernos de Estrategia	199

Introducción

Luis de la Corte Ibáñez

Es notable la velocidad de vértigo a la que ha cambiado el mundo, incluido el mundo de las relaciones internacionales. Escribo estas líneas en los primeros días de 2024. Treinta y cinco años atrás, que tampoco son tantos, el escenario internacional estaba a punto de experimentar uno de esos cambios calificados de históricos, en este caso con razón. La caída del Muro de Berlín, el 9 de noviembre de 1989, abrió un horizonte alternativo al que había marcado el largo periodo de tensión geopolítica conocido como Guerra Fría. En un conocidísimo artículo, convertido luego en libro, cuyo contenido no tardaría en simplificarse hasta extremos poco aconsejables, el politólogo estadounidense Francis Fukuyama propuso un sintagma tajante para definir el tiempo inaugurado en 1989: el «fin de la historia» (Fukuyama, 1992). Más prudente, el sociólogo germano-británico Ralf Dahrendorf (2006) prefirió calificar a 1989 como el año del «recomienzo de la historia».

Pues la historia, entendida como «el proceso de cambio en la vida humana y en la sociedad», según definición de Eric Hobsbawm (2006: 20), no habrá de concluir mientras la flecha del tiempo siga avanzando y la especie humana perviva, aunque sí puede trascender etapas. Eso es lo que ocurrió en los años que siguieron a 1989, caracterizados en el plano de las relaciones internacionales

por el ingreso en el llamado «momento unipolar», a resultas de la posición hegemónica conquistada por los Estados Unidos.

Al mismo tiempo, la victoria del bloque euroatlántico sobre el comunismo soviético, el propio poderío norteamericano y el asombroso crecimiento experimentado por la economía mundial durante las décadas de 1980 y 1990 alimentarían la esperanza de una veloz convergencia hacia el orden planetario soñado por los profesores de Derecho Internacional y por Kant. Sin embargo, y finalmente, el texto kantiano que en verdad iba a ayudar a entender las evoluciones del escenario internacional no sería *La paz perpetua*, sino la *Idea de una historia universal en sentido cosmopolita*, donde el filósofo advirtió que la competición, el antagonismo y la discordia están inscritos en el ADN humano:

«Demos gracias a la naturaleza por la insociabilidad, por la eterna rivalidad, por el insaciable deseo de tener y de poder. Sin ellos, las excelsas disposiciones naturales de los hombres permanecerían eternamente aletargadas. El hombre quiere la concordia, pero la naturaleza sabe lo que conviene al género humano: ella quiere la discordia»

La discordia de la que hablaba Kant también haría acto de presencia en los «felices noventa» (iniciados con una guerra en el golfo Pérsico y posteriormente marcados por guerras y violencias genocidas, en los Balcanes, Ruanda, Burundi, etc.) y aumentaría tras el cambio de siglo: primero en la forma de un terrorismo sin fronteras (que provocaría masacres en Occidente: Nueva York y Washington, Madrid, Londres), inmediatamente después con el estallido de las primeras guerras expedicionarias del siglo XXI, cuyos desenlaces pondría de manifiesto los límites del poder estadounidense, y con la apertura de una era de rivalidades geopolíticas y geoeconómicas inducidas por un proceso de redistribución del poder de los Estados y por el choque entre el viejo proyecto de un orden internacional liberal, abanderado por un Occidente empequeñecido, y otros modelos alternativos de orden mundial.

En ese contexto, la invasión de Ucrania por las fuerzas rusas en febrero de 2022 volvería a confirmar el principio esencial de la escuela realista de las relaciones internacionales: el poder disponible y el interés en preservar y aumentar dicho poder como impulsores primordiales del comportamiento de los Estados en la esfera internacional y determinantes principales de las variables dosis de orden y desorden, previsibilidad e imprevisibilidad, cooperación y conflicto que marcan el devenir de los acontecimientos internacionales (De la Corte, 2023).

Desde 1989 el poder relativo de los Estados ha sufrido dos cambios significativos y sucesivos. El primero, como ya he recordado, consistió en la sustitución del sistema bipolar de la Guerra Fría (1945-1990), asentado sobre el equilibrio de fuerzas entre dos superpotencias (Estados Unidos y la URSS), por la unipolaridad alentada por la implosión soviética y el incremento del diferencial de poder de los Estados (poder militar, económico, político, cultural, etc.) a favor de Estados Unidos.

El siguiente cambio, iniciado en torno al 2008, y cuyas causas no tengo espacio para enumerar aquí, iba a poner fin al momento unipolar. Por lo demás, el sistema internacional resultante ha suscitado interpretaciones diversas. Así, según una primera visión, el ascenso de China y sus esfuerzos por arrebatar a Estados Unidos la condición de primera potencia mundial nos habría devuelto a un sistema bipolar, mientras que otros prefieren hablar del regreso a un sistema multipolar como el que prevaleció hasta mediados del siglo XX y que concluyó con la destrucción de Europa durante la Segunda Guerra Mundial.

Pero ninguna de esas caracterizaciones refleja con total fidelidad la actual distribución de poder en el mundo, pues si no puede ignorarse la superioridad de Estados Unidos y China, tampoco cabe despreciar el poder que atesoran otras naciones y la cuota de influencia que ejercen o pueden llegar a ejercer. Una influencia inferior a la que proviene de Washington y Pekín, pero considerable si se hacen las comparaciones pertinentes con una multitud de países. Así que quizá sea más apropiado, como hace Emilio Lamo de Espinosa (2021: 173), hablar de multipolaridad asimétrica. O sea, de un sistema de relaciones interestatales atravesado de uno a otro extremo por las tensiones derivadas de la pugna geopolítica entre las dos potencias máximas y simultáneamente expuesto a presiones y dinámicas promovidas por una colección de países ubicados en el segundo nivel de la jerarquía del sistema de Estados.

Importa recordarlo porque la atención preferente que reciben las grandes potencias y sus estrategias predispone a subestimar la influencia que los citados Estados de segundo nivel, también llamados potencias medias, pueden venir a desempeñar, o desempeñan ya, en el sistema internacional. Dicho con palabras de un viejo y reputado internacionalista, quienes solo se interesan por el comportamiento de las grandes potencias o superpotencias «corren el riesgo de adoptar una visión algo olímpica de la política internacional» (Holbrand, 1972: 54). En coherencia con ese

punto de vista, los autores del informe de tendencias globales para 2030, publicado hace más de una década por el Consejo Nacional de Inteligencia de Estados Unidos, se atrevieron a pronosticar un crecimiento de la influencia de las potencias medias sobre la política mundial (National Intelligence Council, 2012). Más recientemente, el Instituto para la Paz y la Diplomacia, conocido *think tank* canadiense, ha repetido el diagnóstico (Moeini *et al.*, 2022: 28): el regreso a un mundo multipolar podría otorgar mayor importancia geopolítica a las potencias medias. Con lo que llegamos al tema de este Cuaderno de Estrategia.

Naturalmente, la expresión «potencia media» se acuñó por contraste con el concepto de «gran potencia». En su obra clásica *Della ragion di stato*, publicada en 1589, el escritor y diplomático italiano Giovanni Botero utilizó términos similares para desarrollar una comparación entre los Estados grandes, medianos y pequeños (Holbraad, 1972). Esa misma clase de comparaciones inspirarían más tarde nuevas reflexiones de varios pensadores políticos alemanes del siglo XIX. No obstante, la noción de potencia media solo empezó a utilizarse de forma generalizada después de la Segunda Guerra Mundial (véase Pérez Gil, 2001). Su significado, en principio, parecería inequívoco: las potencias medias serían aquellos Estados cuyos recursos de poder e influencia efectiva sobre el escenario internacional superen con creces a los de la mayoría de las naciones existentes, excluyendo a las más poderosas, denominadas «grandes potencias» o «superpotencias» (por lo demás, dos conceptos no totalmente asimilables).

Hablaríamos, por tanto, de Estados que no tendrían capacidad para imponer su hegemonía o aspirar a imponerla sobre el resto de las naciones del mundo, pero sí para conducirse como un actor político relevante en la esfera internacional.

Los análisis académicos del fenómeno de las potencias medias han abordado una variedad de cuestiones dignas de consideración. Una primera remite a los criterios que habrían de utilizarse para determinar qué países cabría incluir en la propia categoría de potencias medias. Casi todos los enfoques propuestos aconsejan recurrir a indicadores objetivos. En última instancia, todas las medidas objetivas que pueden proponerse (por ejemplo, el producto interior bruto de un país, el tamaño de su población o alguna métrica relativa a capacidades militares) no son otra cosa que indicadores del poder de un país, principalmente poder duro, ya que el llamado poder blando, aunque relevante, es bastante más difícil de cuantificar. No obstante, la condición de potencia

solo puede adquirirse y mantenerse cuando la disponibilidad de recursos suficientes de poder aparezca enlazada a una disposición para emplear tales recursos con vistas a intervenir en el escenario internacional, siguiendo una agenda propia y no por la simple necesidad de reaccionar a alguna situación o problema sobrevenidos. Esa voluntad de contar en el escenario internacional y de moldearlo a conveniencia constituye un requisito subjetivo que solo puede inferirse examinando la influencia ya ejercitada por un país conforme a alguna estrategia clara.

Ahora bien, ¿hasta dónde puede alcanzar el poder de una potencia media? Para algunos autores la respuesta pasa por asimilar el concepto de potencia media al de potencia regional.

Llamamos regional a una potencia que ha demostrado capacidad y voluntad para moldear su entorno más o menos cercano, creando una esfera de influencia propia o intentando convertirse en el *primus inter pares* entre las naciones que la rodean y forman parte de una misma región. Esta delimitación es adecuada para algunos casos, pues, en efecto, ese es el tipo de influencia más destacable ejercida por países incluidos en las listas de potencias medias, como Turquía o Brasil. No obstante, un examen mínimo de esas naciones y algunas otras muestras que su política exterior incluye objetivos y resultados que van más allá de su indudable condición de potencias regionales. Ya ocurría así durante la segunda mitad del siglo XX: pensemos en la función de liderazgo del movimiento de los países no alineados asumida por la India durante la Guerra Fría.

Ha ocurrido cada vez con más países, en parte gracias a las oportunidades de crecimiento ofrecidas por la creciente integración de la economía mundial. De modo que la influencia desplegada por las potencias medidas puede ser regional y/o sectorial, entendiendo por sectorial una influencia ejercida sobre ciertos aspectos transversales de la realidad internacional (Calduch, 1991: 9-10) o, como se dice ahora, sobre uno o más asuntos de la «agenda global». Tal influencia sectorial, por cierto, también puede obtenerse mediante un uso adecuado del poder blando, ya antes mencionado, dependiente de factores como el atractivo de la cultura de un país, una diplomacia eficaz o cualquier otro recurso persuasivo (Nye, 2004; Alonso Arroba, 2023).

Otra manera de distinguir entre sí a las potencias medias se apoya en un criterio de antigüedad o recencia. Así, los países que llevan largo tiempo ocupando una posición intermedia en la jerarquía de

los Estados y funcionando como centros de poder (o sea, potencias medias tradicionales como Japón o Israel) tienen su reverso en otra serie de naciones recientemente incorporadas a esa misma ubicación, potencias medias emergentes, como Sudáfrica o Nigeria.

Aunque, por supuesto, ninguno de los criterios anteriores resuelve todos los problemas clasificatorios. De hecho, esos problemas saltan a la vista al revisar las listas de potencias medidas propuestas por unos y otros. En casi todas ellas figuran países como Japón, Alemania, Brasil, Arabia Saudí, Sudáfrica, Turquía o Malasia. Pero el consenso no es pleno. Tomemos el caso de los BRICS, las cinco naciones que en 2010 se pusieron de acuerdo para crear una asociación económica-comercial que hiciera la competencia al grupo del G7: Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica. En aquel momento podría afirmarse que todos, o la mayoría de los BRICS, eran potencias medias. Sin embargo, no pasaría mucho tiempo antes de que una de esas naciones emergentes, China, se volviera mucho más poderosa que sus socios.

Por su parte, otros miembros fundadores de la asociación como Brasil y Sudáfrica han mantenido su estatus de potencias medias. Pero ¿qué decir de los otros dos integrantes iniciales, Rusia e India? Está claro que esas naciones están por debajo de Estados Unidos y China. Pero no es menos obvio que la capacidad de influencia de Rusia y la India es significativamente mayor que la de mayoría de las restantes potencias medias.

¿Deberíamos mantenerlas entonces en esa categoría o sacarlas de ella y reconocerlas como grandes potencias, pese a su inferioridad frente a Estados Unidos y China? Hay partidarios de las dos opciones. Por otro lado, siguiendo con las comparaciones, ¿en qué categoría colocamos a los países de Europa Occidental? Varios de ellos, destacadamente Alemania y Francia, tienen un poder económico superior al de Rusia. En términos más generales, pese a las diferencias existentes entre los países europeos, ninguno de los que hasta mitad del siglo XX formaron parte del sistema de las grandes potencias occidentales consiguió recuperar esa condición tras la Segunda Guerra. Sin embargo, su pertenencia a la Unión Europea ofrece a sus Estados miembros la opción de ejercer una influencia internacional muy superior a la de una potencia media, al menos en algunos aspectos.

Finalmente, la Estrategia de Acción Exterior española 2021-2024 define a nuestro país como una potencia media «relevante y con capacidad de contar más en el mundo». La afirmación no

desentona con la posición de España en diversos indicadores, como su posición en el *ranking* de las economías nacionales y de la zona euro, su renta *per cápita*, su poder inversor o su proyección exterior (véase Tovar, 2014). Sin embargo, incluso pareciendo innegable que España acredita muchas de las condiciones requeridas para alcanzar el estatus de potencia media, su comparación con otras naciones de la Unión Europea y la OTAN (en variables tan determinantes como su poder económico, su influencia efectiva a escala regional, sus capacidades militares o su nivel de cohesión interna) sigue suscitando dudas.

Una última incógnita acerca de las potencias medias tiene que ver con la función o funciones que están en disposición de desempeñar dentro del sistema internacional. Los más optimistas creen que las potencias medias están llamadas a moderar la rivalidad que enfrenta a los Estados más poderosos del mundo, operando como mediadores entre aquellos, así como a fomentar el multilateralismo y las llamadas iniciativas minilaterales, dirigidas a fomentar la cooperación entre unos pocos Estados. Dicho de otro modo, según este enfoque las potencias medias pueden tener un efecto estabilizador sobre el orden internacional y ejercer incluso un papel nivelador, prestándose a actuar como valedores y defensores de las aspiraciones y los intereses de otros países menos poderosos. Lo que no es imposible.

Con todo, esa perspectiva parece no tener en cuenta dos hechos importantes. En no pocas ocasiones, una potencia media puede no encontrar mejor forma de velar por sus intereses que alinear su política con la de alguna gran potencia, actuando a su favor con consecuencias no necesariamente beneficiosas para los países menos poderosos. Asimismo, una de las razones que facilita que un Estado caiga dentro de la categoría de potencia media es su voluntad de moldear el escenario internacional conforme a objetivos propios que podrían chocar con los intereses de otros Estados.

Por esa razón, las ambiciones de las potencias medias también pueden dar lugar a disputas y conflictos, como ocurre con frecuencia. En definitiva, existen buenos argumentos para afirmar que las potencias medias no están naturalmente predestinadas a ejercer una única función sobre el sistema internacional. Pueden actuar tanto a favor de la estabilidad como de la inestabilidad y pueden contribuir a reducir las diferencias de poder dentro del sistema o ayudar a preservarlas.

Los condicionantes más decisivos que vengán a definir las funciones ejercidas en el sistema internacional por cualquier potencia

media y por cualquier posible alianza de Estados de ese tipo son fáciles de identificar. En primer lugar, la función a desempeñar dependerá de ciertos factores exógenos, entre los que se incluyen las características generales del sistema internacional, en términos de distribución de poder (multipolar, unipolar o bipolar), y el modo en el que las grandes potencias afronten su relación con el resto de los actores estatales, empezando por los rivales de igual condición, siguiendo con las potencias medias y terminando con los Estados menos influyentes, a veces llamados «periféricos».

En este sentido, sería un error suponer que las grandes potencias hayan de reproducir un patrón único en sus relaciones con todas las potencias medias. Así, cabe esperar que las grandes potencias hagan un mayor esfuerzo para condicionar la conducta y situación de aquellas potencias medias que se encuentren localizadas en zonas geográficas más relevantes para sus intereses, lo que en ocasiones reducirá el margen de influencia regional ejercida por esas potencias de segundo nivel. Aunque también puede ocurrir lo contrario: que la inserción de una potencia media en una región de alta relevancia para una gran potencia venga a imponer límites a la influencia allí ejercida por el Estado más poderoso, a la manera en la que, por ejemplo, una potencia media como Irán puso límites a la libertad de actuación de Estados en Irak durante la primera década del presente siglo.

En segundo lugar, la función a cumplir por cualquier potencia media dependerá de su actitud hacia las ventajas disfrutadas por las grandes potencias, su nivel de conformidad con la posición ocupada en el sistema internacional y con las reglas vigentes en ese mismo sistema. Considerando estos parámetros, en su obra clásica, *Ascenso y caída de las grandes potencias*, el historiador Paul Kennedy (1987) distinguió entre potencias medias favorables al *statu quo* y potencias medias revisionistas que aspiran a mejorar su situación en el escenario internacional y alterar en su beneficio las normas que regulan las relaciones entre los Estados. Y la distinción sigue siendo válida hoy.

Así, Irán y Turquía han sido presentados en los últimos años como sendos ejemplos paradigmáticos de potencias medias revisionistas, mientras que Canadá, Reino Unido, Alemania, Japón y Australia encajarían a la perfección en la categoría de potencias medias favorables al *statu quo* (Moeini *et al.* 2022). Se esté de acuerdo o no con esos ejemplos, resulta obvio que, así como las potencias medias, conformes con el sistema internacional, están naturalmente inclinadas a cumplir una función conservadora del

sistema, las potencias medias revisionistas tienen más posibilidades de introducir más fluidez y dinamismo en las relaciones entre Estados y de contribuir a posibles alteraciones de las reglas de juego y la correlación de fuerzas.

Para profundizar en las cuestiones que acabo de comentar, este cuaderno de estrategia incluye varios estudios elaborados a partir de una selección de países dotados de las capacidades y la voluntad necesaria para condicionar y moldear el devenir de los asuntos internacionales, como mínimo, al nivel de lo que cabe esperar de una potencia media.

Empezando por Oriente Próximo, Natalia Torregrosa presta atención a Arabia Saudí, país al que define como una potencia regional determinada a ejercer una influencia global por medio del desarrollo de infraestructuras, telecomunicaciones, actividades comerciales y financieras. Su capítulo abarca una variedad de aspectos relacionados con los recursos de poder de la potencia sunní (gasto militar, evolución de su imagen, etc.), con su actividad y relaciones exteriores, como su intervención en el conflicto de Yemen, los recientes acuerdos con Irán, su posición ante el conflicto en Palestina y sus relaciones con Israel (más el impacto generado sobre tales asuntos por la guerra abierta en Gaza tras el ataque terrorista lanzado por Hamas el 7 de octubre de 2023) o los vínculos forjados en la región de Asia-Pacífico.

Sin salir de Oriente Próximo, Felipe Sánchez Tapia realiza un análisis integrador sobre Turquía como actor internacional y sobre los esfuerzos del presidente Erdoğan para colocar a su país en una posición de preeminencia dentro y fuera de su órbita regional y, asimismo, dentro y fuera del mundo islámico. Sánchez Tapia también describe y explica las distintas fases y los recursos por medio de los cuales se ha procurado avanzar hacia esos objetivos y reflexiona sobre la relación compleja y dinámica que Turquía ha mantenido con la Unión Europea, los Estados Unidos y la OTAN y, más allá de Occidente, con Rusia y China. Por último, considera el papel del Estado turco en organizaciones internacionales no lideradas por potencias occidentales, como el grupo de los BRICS y la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS).

El siguiente capítulo se adentra en Asia para ocuparse del país con mayor potencia de todos los estudiados en este cuaderno. Como ya se ha dicho, no es fácil decidir si la India deberá seguir siendo calificada como una potencia media o si está en disposición de alcanzar la condición de gran potencia, según parece ser

su propósito. Ana Ballesteros aborda la cuestión y comienza por señalar la incertidumbre que siguen suscitando los ajustes implementados por los gobiernos indios desde el último decenio del pasado siglo. Las cuestiones en las que se detiene su capítulo son múltiples: evolución de la India como país y de su visión sobre el papel a representar en el concierto de las naciones, «política de vecindario» promovida en el sur de Asia (con alusiones importantes a Pakistán y Afganistán), coexistencia y competición con China, relaciones con los Estados Unidos, búsqueda de socios estratégicos en el escenario del Indo-Pacífico y esfuerzos por desarrollar políticas multilaterales de manera concertada con Estados países del golfo Pérsico, el Pacífico y la Unión Europea.

La excepción en este cuaderno la da el capítulo firmado por Mikel Herrera, al ser el único que toma como objeto de estudio a un grupo de países y no a uno solo. Herrera pone el foco sobre los diez países que actualmente conforman la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental, más conocido por su acrónimo en lengua inglesa ASEAN.

Los Estados que conforman esta asociación, fundada en 1967, incluye a los cinco países fundadores, Tailandia, Indonesia, Malasia, Singapur y Filipinas, más los otros cinco que se incorporaron posteriormente: Birmania, Brunéi, Camboya, Filipinas, Indonesia, Laos, Malasia, Singapur, Tailandia y Vietnam. La excepción queda justificada en parte porque varios de esos miembros de la ASEAN reúnen por sí solos los atributos definitorios de potencias medias. Herrera aclara la importancia adquirida por la ASEAN en el sudeste asiático y revisa las «luces y sombras de la ASEAN Way»: sus esfuerzos dirigidos a asegurar la paz, crear estabilidad y forjar lazos de cooperación entre las potencias regionales y extrarregionales en la región y los factores internos que, de momento, ponen freno a las iniciativas, en ese sentido.

A continuación, se estudia la influencia de China y Estados Unidos en el sudeste asiático y las estrategias aplicadas por la ASEAN para abordar y moderar los efectos de la competencia entre ambas superpotencias. Un siguiente apartado detalla los lazos de cooperación tendidos por la ASEAN y sus Estados miembros con otras naciones y organizaciones estratégicas, incluyendo a la India, Corea del Sur, Japón, Australia y la Unión Europea. Por último, un apartado específico examina el caso de Indonesia, el socio más poderoso de la ASEAN, el que tiene mayor peso en la dirección de dicha organización y el Estado del Indo Pacífico mejor posicionado para intentar liderar al conglomerado de países que integran el llamado Sur Global.

Cruzando el Pacífico, llegamos a Brasil, la potencia media latinoamericana mejor dotada para proyectar influencia a escala regional y global, como apunta Emili Blasco. Su capítulo está didácticamente estructurado en dos bloques temáticos. El primero contiene una descripción de las constantes geopolíticas del Estado brasileño o lo que Blasco llama su «destino manifiesto», lo que da pie para hablar de las relaciones con Estados Unidos, Hispanoamérica y con los países del Sur Global. Por su parte, el segundo bloque aporta un análisis sobre las oportunidades y desafíos que la actual coyuntura internacional plantea al nuevo gobierno de Brasil y sus aspiraciones de intervención en un mundo multipolar.

Para terminar, ascendiendo a lo largo del continente americano llegamos a Canadá, una potencia media clásica occidental. Luis Esteban González Manrique empieza recordando las razones históricas y geográficas por las que la política exterior de Canadá ha estado permanentemente marcada por su continuidad geográfica con Estados Unidos y cómo esos condicionantes han contribuido a forjar la identidad canadiense. A continuación, estudia las consecuencias derivadas del doble anclaje de Canadá a la gran potencia norteamericana y a la *Commonwealth*.

Un tercer elemento considerado es la confición de Canadá como país receptor de inmigrantes, contribuyendo a moldearlo como un espacio multicultural no exento de tensiones internas. Otro aspecto tratado es la posibilidad de que la gestión institucional de las relaciones con los pueblos originarios canadienses sirviera de modelo a otros países del continente. Para cerrar, se repara en el interés de Canadá por el cuidado del medioambiente y los desafíos planteados a ese respecto por la proyección global de su potente industria minera potente y los incendios forestales.

Cada uno de los capítulos de este cuaderno abre una ventana que invita a contemplar un espacio internacional, atravesado por múltiples corrientes de influencia, irreductible a las visiones exclusivamente centradas en las oportunidades de cooperación y competencia entre grandes potencias. Las perspectivas ofrecidas sugieren que el futuro del actual sistema multipolar no lo escribirán en solitario los dos gigantes económicos y militares de nuestro tiempo. Las potencias medias reclaman un lugar que concuerde con sus capacidades y que resulte favorable a sus aspiraciones y el mundo no podrá ignorarlas.

Bibliografía

- Alonso Arroba, A. (2023). Las potencias medias buscan su espacio en un mundo más multipolar. *Esglobal*. [Consulta: 12 enero 2024]. Disponible en: <https://www.esglobal.org/las-potencias-medias-buscan-su-espacio-en-un-mundo-mas-multipolar/>
- Calduch, R. (1991). *Relaciones Internacionales*. Madrid, Ediciones Ciencias Sociales.
- Dahrendorf, R. (2006). *El recomienzo de la historia. De la caída del muro a la guerra de Irak*. Buenos Aires, Katz.
- De la Corte, L. (2023). Sobre el escenario internacional del siglo XXI. En: J. A. Díaz, V. Díaz y O. Jaime (coords.) *Tendencias, retos y oportunidades sociales tras el covid. (139-160)*. Madrid, Dykinson.
- Fukuyama, F. (1992). *El fin de la historia y el último hombre*. Barcelona, Planeta.
- Hobsbawm, E. (2006). *Guerra y paz en el siglo XXI*. Barcelona, Crítica.
- Holbraad, C. (1972). El papel de las potencias medias en la política internacional. *Estudios Internacionales*, 5 (17), 53-75.
- Kennedy, P. (1987). *The Rise And Fall Of The Great Powers. Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*. Nueva York, Random House.
- Lamo de Espinosa, E. (2021). *Entre Águilas y dragones. El declive de Occidente*. Madrid, Espasa Calpe
- Moeini, A et al. (2022). *Middle Powers in the Multipolar World*. Ontario, The Institute for Peace & Diplomacy.
- National Intelligence Council (2012). *Global Trends 2030: Alternative Worlds*. Washington, National Intelligence Council.
- Nye, J. S. (2004). *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. Nueva York, Public Affairs.
- Pérez Gil, L. (2001). *Las potencias medias en el sistema internacional. Estudio de un modelo histórico: España en el primer tercio del siglo XX*. Anales de la facultad de derecho. 18, 215-240.
- Tovar, J. (2014). España como potencia media con presencia global. *Real Instituto Elcano*. [Consulta: 12 enero 2024]. Disponible en: <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/espana-como-potencia-media-con-presencia-global/>

Capítulo primero

Arabia Saudí, en busca de la globalidad

Natalia Torregrosa Ramos

Resumen

Arabia Saudí es una potencia regional que busca la globalidad en su agenda exterior y, de acuerdo con este objetivo, se considera que va a impulsar los sectores de infraestructuras, telecomunicaciones, comercio global y el flujo de capitales. Además, China y Arabia Saudí tienen medios suficientes, como aliados, para desplegar una considerable presión económica a nivel global.

Por el contrario, las fuerzas armadas saudíes no están acordes al poder económico y al peso político mundial que aspira a poseer.

En el entorno próximo, Irán y Arabia Saudita reanudaron las relaciones bilaterales, en marzo de 2023, acuerdo que tuvo una gran repercusión. Sin embargo, en la región, se asiste a un entorno bélico de extrema gravedad y que acaba de empezar.

La operación de Hamás y la extensión del conflicto al espacio marítimo del mar Rojo ha tenido repercusiones negativas en la acción exterior de Arabia Saudí: el proceso de negociación con Israel se ha detenido, la actividad mediadora saudí en la desescalada del conflicto yemení está paralizada y la presencia militar

estadounidense ha regresado con fuerza mediante un gran despliegue y operaciones militares en el norte de Yemen.

Palabras clave

Arabia Saudita, Israel, Irán, Hamas, Hutíes, China.

Saudi Arabia, in search of globality

Abstract

Saudi Arabia is a regional power that seeks globalism in its foreign policy agenda and is seen to be pushing infrastructure, telecommunications, global trade and capital flows in line with this objective. Furthermore, China and Saudi Arabia have sufficient means, as allies, to deploy considerable economic pressure at a global level.

In contrast, Saudi Arabia's armed forces are not commensurate with the economic power and global political weight it seeks.

In the near term, Iran and Saudi Arabia resumed bilateral relations in March 2023, an agreement that has had major repercussions. In the region, however, we are witnessing an extremely serious war environment that has only just begun.

The Hamas operation and the expansion of the conflict into the maritime space of the Red Sea have had negative repercussions on Saudi Arabia's foreign policy: the negotiation process with Israel has come to a halt, Saudi mediation in the de-escalation of the Yemeni conflict is paralyzed, and the US military presence has returned with a vengeance through a large deployment and military operations in northern Yemen.

Keywords

Saudi Arabia, Israel, Iran, Hamas, Houthis, China.

1. Introducción

La península arábiga es un conjunto formado por siete países: Arabia Saudita, Bahrein, Emiratos Árabes Unidos (EUA), Kuwait, Catar, Omán y Yemen, que se formaron muy recientemente, entre 1932 y 1971. Excepto Yemen, una república y el país históricamente más complejo de la zona, estos Estados constituyen un grupo homogéneo integrado por monarquías.

La institución regional que representa los intereses económicos de este espacio, con una población de sesenta millones de habitantes, es el Consejo de Cooperación del Golfo (CCG), creado en 1981, cuyos miembros tienen grandes reservas energéticas y son inversores globales, países además considerados especialmente competitivos, no solo por sus indicadores macroeconómicos sino también por la estabilidad de sus instituciones.

En 1932 nació Arabia Saudí tras culminar el proceso de integración territorial sobre los demás emiratos locales, supremacía que los líderes de la familia Saud lograron imponer con el apoyo militar de Reino Unido. Por otro lado, la dinastía señala descender de un linaje formado en el siglo XVIII y adelanta la fecha de la fundación del reino a 1727, constituido por Mohammed bin Saud en la ciudad de Diriyah, ahora Patrimonio de la Humanidad.

En el escenario presente, es el centro de las rutas marítimas y terrestres del área: abarca la casi totalidad de la península arábiga, donde ocupa una extensión de 2 150 000 km² (4,26 veces España), y, con 37 000 000 de habitantes, es también el país más poblado. Tiene unas fronteras de litoral de 2.640 km, las tres cuartas partes en el mar Rojo, y el resto en el golfo Pérsico.

La delimitación de fronteras comenzó en 1922, bajo la intervención británica, trazado que se ultimó en el 2000. La extensión, en kilómetros, con los países limítrofes son actualmente los siguientes: Yemen: 1458; Irak: 814; Jordania: 728; Omán: 676; EUA: 457; Kuwait: 222; Catar: 60. Cabe subrayar que Bahrein es el único Estado insular¹, que dista 24 km de la costa este de Arabia Saudí.

En este medio geográfico se localizan las mayores reservas mundiales de petróleo, activo que define su riqueza y poder. Por otro lado, es un entorno físico especial que se caracteriza por el

¹ Bahrein forma un archipiélago de aproximadamente 33 islas de escasa elevación y algunas deshabitadas. La principal es la de Bahrein, con 572 km².

predominio desértico en el 95 % de la superficie total del país, y, en consecuencia, el acceso al agua, sobre todo potable, es un reto estratégico importante. Con anterioridad, Arabia Saudita disfrutaba de importantes cantidades de agua subterránea no renovable en profundos y grandes acuíferos, pero estos se fueron agotando, progresivamente, desde 1990 por la sobreexplotación (Abdel-Raouf, 2010:96-102.).

En el aspecto sociopolítico, el rey Salmán bin Abdulaziz al Saud tiene actualmente 86 años y es posible que a corto plazo se produzca un relevo en el trono, que ocuparía su hijo, de 37 años: Muhammad bin Salmán (MbS), príncipe heredero y primer ministro. Por el contrario, de la esposa de MbS, la princesa Sarah bin Mashoor ibn Abdulaziz Al Saud, los datos biográficos son desconocidos. Por otro lado, es un país donde los partidos políticos están prohibidos y el sufragio solo está regulado en las elecciones municipales. El derecho al voto masculino y femenino fue autorizado por primera vez en 2009 y 2015, respectivamente.

El programa gubernamental más importante es la Visión 2030, presentada en abril de 2016: es la columna vertebral del Estado saudí y el cambio de objetivos estratégicos en política exterior, con el imperativo de convertirse en un actor global, se sitúa dentro de este plan, que igualmente introduce innovaciones en los campos militar, económico, energético y social².

Los principales socios comerciales de Arabia Saudita son Europa, EE. UU. Y Asia. Por ello, ya presenta suficientes elementos relevantes de los patrones considerados de globalidad, además de poseer unas condiciones económicas y sociales muy positivas que le proporcionan una capacidad considerable de influencia en el escenario mundial.

Por contrario, está teniendo serias dificultades para despuntar como potencia hegemónica regional en la actualidad. Los retos clave de su entorno cercano son, sin duda, Israel e Irán.

La mayor amenaza para el régimen saudí continúa procediendo de Irán, su rival histórico. Tampoco se puede pasar por alto el reciente ataque de Hamás a Israel. Es un evento disruptivo que

² Además de Arabia Saudí, otros cinco países de la península arábiga, Bahrén, Emiratos Árabes Unidos, Kuwait, Catar y Omán, han implantado planes gubernamentales similares para diversificar sus economías a través de actividades no petroleras (visiones 2030, 2035, 2040, etcétera): Torregrosa Ramos, N. (2023). *La Visión 2030 en Arabia Saudita*. Documento de Análisis IEEE, 24/2023. Disponible en: https://www.ieee.es/contenido/noticias/2023/03/DIEEEA24_2023_NATTOR_Arabia.html.

ha tensionado la política saudí y que deja en compás de espera, incluso paraliza, los últimos esfuerzos diplomáticos.

2. La proyección global

La proyección saudí se sustenta en activos fuertes y diversos, tales como la producción de petróleo, el desarrollo empresarial, el prestigio religioso y la dimensión migratoria. De hecho, el país ya forma parte del grupo económico de los BRICS, una nueva configuración de poder alternativa a los Estados que integran el G7.

El petróleo confiere una posición mundial privilegiada y un gran poder de negociación a Arabia Saudita. En 1973 se produjo una gran crisis económica cuando los países productores de petróleo incrementaron los precios un 70 % para condenar el apoyo de Occidente a Israel. El panorama económico internacional ha vuelto a ponerse patas arriba como resultado de la subida de los precios en 2022, originada, principalmente, por la presión de Arabia Saudí en la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP+), que la nación lidera junto a Rusia. Actualmente, la OPEP+ agrupa a veinticuatro productores, que, a su vez, controlan el 55 % del suministro mundial³.

En el ámbito empresarial, la Arabian Oil Company (ARAMCO) y la Saudi Basic Industries Corporation (SABIC) son, respectivamente, la petrolera y la compañía de refino más grandes del mundo. Como indica Balbino Prieto, presidente de honor del Club de Exportadores e Inversores Españoles, las empresas más grandes son las que consiguen una mayor potencia exportadora. Las multinacionales de Arabia Saudita invierten en I+D (OMPI, 2023) y, por el valor de sus marcas, destacan a escala mundial ARAMCO (petróleo), STC (telecomunicaciones) y Al-Rajhi Bank (banca). Por otro lado, el país está situado entre los cincuenta primeros en acceso y uso de las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC).

En la esfera religiosa también se constata la posición global de Arabia Saudita: es la sede de los santuarios más sagrados del islam, condición asociada con la prerrogativa de la conservación del patrimonio islámico. Además, La Meca, dirección en la que los musulmanes rezan sus cinco oraciones diarias, es un destino

³ El cartel OPEP+ se formó en 2016 tras el empleo de la técnica de fractura hidráulica que convirtió a Estados Unidos en el mayor productor de petróleo del mundo.

de interés donde acuden peregrinos de todo el mundo: en 2023 recibió más visitas que en los últimos cinco años. Cabe destacar que aproximadamente hay 1 500 000 000 de musulmanes en el mundo, que al menos deben completar una vez en la vida el *hach*, las cuotas de peregrinación anuales que establece Arabia Saudí.

Después de EE. UU., Arabia Saudí es el segundo país con más población migrante del mundo (12 100 000 000) (IOM, 2020: 34-40), debido a su alta demanda de profesionales en los sectores de la construcción y los servicios. India es el principal país de procedencia de los trabajadores migrantes (30 %). Los refugiados de la región árabe constituyen el 70 %, de mayor a menor presencia, proceden de Siria, Irak, Sudán, Yemen, Somalia, Palestina, Libia, Egipto y Líbano. Cabe destacar que Siria fue durante 2017 el país con el mayor número de desplazados. Riad es una ciudad internacional y casi la mitad de sus siete millones de habitantes no son saudíes.

Por último, Arabia Saudí es el país del CCG con más jóvenes que estudian en otras naciones, principalmente en Estados Unidos y el Reino Unido, pero también en Australia, Canadá, Jordania y Emiratos Árabes Unidos (EAU).

3. La imagen y el prestigio

3.1. El rol mediador en Yemen

Arabia Saudita necesita mejorar su reputación internacional para impulsar su imagen global. Sin embargo, el liderazgo ha sido muy cuestionado en relación con el conflicto armado yemení: la intervención militar desde marzo de 2015, las supuestas violaciones del derecho internacional humanitario y la gran crisis humanitaria son factores que le están ocasionado una importante crisis de reputación, que es incompatible con la Visión 2030.

La verdadera magnitud de la guerra es el impacto devastador que ha ocasionado sobre las infraestructuras, la población y la economía, y en su conjunto, ha originado la mayor crisis humanitaria actual.

Tras el acuerdo, en marzo, entre Irán y Arabia Saudí, de restablecimiento de las relaciones bilaterales, Arabia Saudita comenzó, a continuación, las negociaciones diplomáticas dirigidas a establecer un alto el fuego a corto plazo y, otras más amplias, para

poner fin a la guerra. Las primeras conversaciones directas con las autoridades hutíes se desarrollaron en Saná, en abril de 2023, y mejoraron inmediatamente su imagen internacional: Italia anunció en junio el levantamiento del embargo de venta de armas.

No obstante, como ya se ha indicado, la actividad mediadora saudí en la desescalada del conflicto yemení está paralizada tras los acontecimientos en Gaza y la confrontación en el espacio marítimo del mar Rojo.

3.2. La posición de la mujer

El tema de la mujer bajo cualquier aspecto ha sido objeto de gran controversia entre los diferentes sectores sociales (gobierno, prensa, discurso religioso), realidad social que con frecuencia ha colisionado con el entorno internacional del que Arabia Saudí ha formado parte.

En el 2000, Arabia Saudí firmó la adhesión a la Convención de la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra Mujeres (CEDAW) pero, diez años después, aún no había establecido los protocolos para el deporte femenino, circunstancia que motivó la amenaza del Comité Olímpico Internacional de suspender su ingreso. La actitud negativa hacia los deportes femeninos fue atenuada, en parte, con la formación del primer equipo de fútbol femenino del país, Ittihad Al-Muluk.

En el ámbito educativo, el Ministerio de Educación se estableció en 1953 aunque, todavía en los años sesenta, la educación de las niñas era desconocida. A partir de 1970, se pusieron en marcha los centros de enseñanza elemental y secundaria, pero quedarían centralizados en el Ministerio de Educación Femenina, nuevo órgano supervisado directamente por los mismos ulemas.

Actualmente, es una sociedad con elevadas tasas de alfabetización (alrededor del 90 %) y con un número cada vez mayor de licenciados universitarios, siendo la mayoría mujeres. No obstante, la segregación por sexos es total en los diferentes ciclos de enseñanza, incluido los estudios superiores.

En mayo de 2018, durante la visita de MbS a EE. UU., se reunió con diferentes celebridades, como los innovadores Jeff Bezos y Bill Gates y, tras su regreso, manifestó, que las mujeres eran absolutamente iguales a los hombres y, a continuación, levantó la prohibición, única en todo el mundo, que impedía conducir a las

mujeres. Por ello, MbS fue alabado por emancipar a las mujeres en los canales de televisión norte americanos durante su visita a EE. UU. (Eltahawy, 2018: 10-13).

En febrero de 2023, con motivo de los actos de la conmemoración del reino, se anunció la intención de enviar a la primera astronauta saudí a la Estación Espacial Internacional. Cabe subrayar que los saudíes Rayyanah Barnawi, investigadora de células madre en el Centro de Investigación y Hospital Rey Faisal de Riad, y Ali al-Qarni, piloto de combate, regresaron en junio de la misión espacial.

Lo cierto es que Arabia Saudí ocupa el puesto 127 entre los 146 países estudiados por el Índice Global de la Brecha de Género 2022 (WEF, 2022) y en sus conflictos periféricos, ha inflamado las hostilidades con la ideología radical salafista. En Yemen, las infraestructuras sanitarias están tan dañadas que una de cada dos mujeres muere durante el embarazo o el parto por causas evitables (UNFPA, 2023). Por otra parte, tiene 4 500 000 000 de desplazados internos, grupo donde las mujeres y las niñas desplazadas y refugiadas están más expuestas a un mayor riesgo de violencia sexual (CSNU, 2023).

3.3. El poder blando

Además de potenciar el turismo y las áreas naturales de montaña, nuevos espacios donde se celebrarán los Juegos Asiáticos de Invierno de 2029, el poder blando se viene manifestando principalmente a través de grandes inversiones en el sector del deporte y la cultura: firma de contratos con figuras relevantes del fútbol, el Rally Dakar, la Fórmula 1 y el campeonato mundial de la ABB Formula E, la mayor competición de monoplazas eléctricos.

En realidad, el turismo está directamente relacionado con las rutas de transporte aéreo⁴. Con los primeros vuelos programados para 2025, Arabia Saudí ha puesto en marcha la aerolínea Riyadh Air, compuesta con ciento veintiún aviones Boeing 878-9 Dreamliner.

Respecto a las candidaturas a la Exposición Mundial y al Mundial de Fútbol, eventos a celebrar en 2030, fue designada Riad, en noviembre de 2023, como sede para la Exposición Mundial. Por el contrario, la Federación Internacional de Fútbol Asociación (FIFA)

⁴ El *hub* aeroportuario más importante de la región está en Doha (Catar).

anunció, en octubre, que el Mundial de Fútbol 2030 se celebraría en Marruecos, España y Portugal.

Por otro lado, los planes de modernización de la Visión 2030 se han centrado en desarrollar nuevas ciudades con energías renovables e inteligencia artificial. De hecho, está publicitando el ser un país comprometido con el cambio climático, mediante inversiones en energías renovables, más favorables a la opinión pública. La política climática de Arabia Saudí se conoce como Iniciativa Verde y el objetivo es generar el 50 % de la electricidad a partir de energías renovables para 2030 y lograr cero emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) para 2060.

Finalmente, en la esfera religiosa, Arabia Saudí ha reducido las funciones del Comité de la Propagación de la Virtud y la Prevención del Vicio, más conocido como la policía religiosa. Paralelamente, mediante la religión, aspira a reforzar la posición entre las comunidades musulmanas de diversos países, como en el espacio de los Balcanes y, posiblemente también de Gaza, diplomacia alternativa que choca con la estrategia del islamismo turco de reconvertir a Estambul en la capital mundial de la Comunidad de Creyentes o Umma. Como indica el arabista francés, la reislamización, en julio de 2020, de la basílica bizantina de Santa Sofía (Mezquita de Ayasofya) fue una demostración de fuerza que pretendía erradicar el dominio saudí sobre el islam suní (Kepel, 2021:20).

En los Balcanes, con la ayuda saudí durante la guerra de Bosnia, el carácter del islam se transformó desde la escuela jurídica Hanafí⁵ a la escuela Wahabí, a causa de la financiación de suministros clandestinos de armas y combatientes, las Brigadas Internacionales Musulmanas, mujahidines de origen árabe, que formaron parte del ejército de Bosnia y Herzegovina. Tras la guerra, mediante los programas de construcción de escuelas islámicas, mezquitas y fondos para la atención de huérfanos.

3.4. El gasto militar

Arabia Saudí es uno de los mayores compradores de material de defensa a EE. UU. y la cooperación militar ha sido una de las principales causas que ha motivado su estrecha relación. Por ello,

⁵ Los turcos consolidaron su conquista en los Balcanes tras la derrota del rey de Serbia en la batalla de Kosovo de 1389 y trajeron el islam suní de la Escuela Hanafí, abierta la interpretación del texto sagrado y respetuoso con las costumbres locales.

los ingresos petrolíferos han revertido directamente en EE. UU. en forma de compra de armas.

A partir de la guerra del Golfo, los gastos militares se incrementaron y, de hecho, Arabia Saudí figuró como el mayor importador mundial de grandes armas entre 2016 y 2020. En 2021 la balanza de pagos fue negativa: el 77 % del presupuesto se destinó a la adquisición de armamento, mientras que los ingresos del petróleo se situaron en torno a un 60 %. En 2022, Arabia Saudí se hallaba en la quinta posición mundial entre los países con mayor gasto militar, presupuesto anual de defensa que aumentará progresivamente hasta alcanzar 86 400 000 000 \$ en 2028 (worlddefenseshow.com, 2024).

Debido a su elevado gasto militar, desde 2022 se viene celebrando, en Riad, la feria más importante del mundo en material de defensa, conocida como *World Defense Show*, que durante 2024 se señaló para febrero.

El consiguiente rearme le ha permitido adoptar una presencia militar agresiva en los conflictos regionales. Concretamente, en Yemen (IISS, 2022:168) mantiene un contingente de quince mil efectivos y altas capacidades militares; el material procede del Reino Unido, EE. UU. y China. Ahora bien, a causa de esta misma intervención militar y de supuestas violaciones del derecho internacional humanitario, los Países Bajos, Alemania, Finlandia y Dinamarca han dejado de exportar armas a Arabia Saudí.

Específicamente, Alemania ha vetado la venta de los aviones de combate F-15, Eurofighter Typhoon⁶, oportunidad que ha sido aprovechada por Francia para ofertar los aviones de combate Dassault Rafale.

En realidad, EE. UU. y Reino Unido figuran como los mayores proveedores de armas. Durante 2014, a la cabeza de la lista se encontraban las norteamericanas Lockheed Martin, Boeing,

⁶ «El avión se fabrica por BAE Systems en el Reino Unido pero un tercio de los componentes se producen en Alemania. Actualmente, Arabia Saudí cuenta con una flota de aviones de combate Boeing F-15, Eurofighter Typhoon del Reino Unido y varios Panavia Tornado, también suministrados hace décadas por los británicos. Arabia Saudí firmó un memorando de intenciones con el Reino Unido en 2018 para el suministro de 48 Typhoon, que se sumarían a los 72 que adquirió en virtud de un acuerdo firmado ya en 2007, pero que siguen retenidos por el referido veto alemán»: Maíz, J. (2023). Alemania desmiente que vaya a retirarse del programa del futuro avión de combate europeo, FCAS. *Defensa*. Disponible en: <https://www.defensa.com/otan-y-europa/alemania-desmiente-vaya-retirarse-programa-futuro-avion-combate>

General Dynamics, Raytheon y North Grumman, y la empresa británica, BAE Systems (Enloe, 2022: 32).

Sin embargo, Arabia Saudí se halla en un proceso orientado a la diversificación de suministros:

- En relación con la fuerza naval, entre 2022 y 2023, cuatro fragatas⁷, de cinco, construidas en España, se entregaron a la Real Marina de Arabia Saudí: tipo de barco único y específico, con helicóptero embarcado, del programa AVANTE 2000, diseñado para Arabia Saudí. Al ser un buque oceánico, puede navegar en alta mar, incluso con mar dura, por lo que tiene un mínimo de unas 1 500-2 000 t de desplazamiento. Inicialmente, son barcos diseñados para operaciones de baja intensidad, tipo seguridad marítima (lucha contra la piratería, protección de tráfico marítimo), pero tienen capacidad militar suficiente para la guerra naval al disponer de sensores y armas.
- Francia entregó cinco patrulleros: son pequeños, de poco más de 20 m, y desplazan 50 t. Sirven para misiones de seguridad marítima, esto es, vigilancia y protección (costas, infraestructuras, pesqueros, zona económica exclusiva, intereses económicos, etcétera), salvamento y rescate. No poseen sistemas de armas, tan solo armas portátiles, como ametralladoras.

Finalmente, en octubre de 2022, MbS presentó la Estrategia Nacional Industrial, basada en el Plan Gubernamental de Financiación e Inversión, consistente en el desarrollo de una industria armamentística propia para fabricar en el país más del 50 % del equipamiento militar en el que se invertirá en 2030. Hay que matizar que MbS fue ministro de Defensa entre 2015 y 2022; tras la reestructuración gubernamental de septiembre de 2022, el príncipe Khalid bin Salman ocupa esta cartera.

4. La alianza con Estados Unidos

Al término de la Primera Guerra Mundial, el imperio Otomano quedó disuelto y sus territorios se dividieron en mandatos británicos y franceses. En Oriente Próximo, Estados Unidos también comenzó a estar presente y era visto de forma positiva, e incluso

⁷ Aunque todas las fragatas de Navantia son iguales, las entregas de la tercera (julio de 2023) y cuarta (diciembre de 2023) están ampliamente descritas en estos artículos: Díez Cámara, O. (2023). Corbeta saudí de Navantia lanzó misil antibuque contra navío español en SINKEX-23. *Defensa*. Disponible en: <https://www.defensa.com/defensa-naval/corbeta-saudi-navantia-lanzo-misil-antibuque-contr-navio-sinkex>

después de Segunda Guerra Mundial, aún era percibido como aliado potencial contra las viejas potencias coloniales. En esta época, los misioneros protestantes establecieron Iglesias, hospitales, escuelas, el germen de lo que fueron las tres mejores universidades de la región, las americanas de Beirut, El Cairo y Estambul, instituciones donde acudieron los hijos de los miembros de la élite, judíos, musulmanes y cristianos (Khalidi, 2004: 58).

En el periodo de entreguerras, expertos del campo de las Humanidades entraron a formar parte de la Oficina de Información de Guerra o la Oficina de Servicios Estratégicos, organizaciones precursoras de la CIA. Uno de ellos, el británico Harry St. John Philby, fue reclutado como promotor del establecimiento de la Standard Oil of California en Arabia Saudita. Esta compañía se fusionó con TEXACO y formó la Arabian American Oil Company (ARAMCO), considerado el grupo que tuvo la más grande concesión hasta que 1960, cuando se creó la OPEP.

Definitivamente, en 1945, Estados Unidos ya había sustituido a Gran Bretaña como potencia dominante en Arabia Saudí. La alianza formal tuvo lugar el 14 de febrero de ese mismo año, a bordo del crucero USS Quincy, en aguas del Canal de Suez, cuando se produjo la primera entrevista entre el presidente Roosevelt y el rey Abdelaziz Ibn Saud (Rubio, 2010:21).

Además del acceso al petróleo, a EE. UU. le preocupaba especialmente la amenaza del comunismo. Tras la restauración, en 1952, de un régimen pro occidental en Irán, el gobierno de Eisenhower intentó impedir la expansión de la Unión Soviética formando una alianza antisoviética con los estados árabes contra el presidente de Egipto, Gamal Abdel Nasser, primer estado cliente de Rusia en Oriente Próximo.

Así comenzó el compromiso de Washington (Laqueur, 2010:37-40) con Arabia Saudita, que se materializó en acuerdos económicos y militares. Fue durante los años ochenta, cuando Arabia Saudí fortaleció cada vez más su asociación, país del cual dependía para la obtención de armamento. No obstante, Arabia Saudí experimentó una enorme conmoción ante la presencia en su territorio de tropas estadounidenses tras la invasión de Kuwait por parte de Irak el 2 de agosto de 1990, hecho que además demostró que no tenía el poder militar suficiente para resistir la invasión iraquí (Rogan, 2012: 691-708).

La decisión de invitar al ejército americano a que defendiese su territorio destruyó el mito de la no alineación, la política islámica

y la independencia del país. Desde el punto de vista social, la presencia de soldados norteamericanos fue una humillación para unos y para otros una violación de los principios islámicos.

A pesar de la grave crisis de legitimidad, Arabia Saudí continuó apoyándose en los recursos militares norteamericanos, adquiridos a precios muy altos. En 2010, se firmó el mayor acuerdo militar bilateral hasta la fecha consistente en aumentar la capacidad de las Fuerzas Armadas del reino saudí y en crear un escudo ante las amenazas en la región, especialmente la iraní.

No obstante, en 2018, el asesinato del periodista de *The Washington Post*, Jamal Khashoggi, en el consulado saudí de Estambul tuvo un impacto muy negativo en las relaciones bilaterales: el presidente de Estados Unidos, Joe Biden, calificó al país de «Estado paria».

Lo cierto es que los vínculos políticos con los Estados de la península arábiga se están debilitando:

- Los acuerdos de Abraham, impulsados por Estados Unidos, no han dado hasta la fecha los resultados esperados. EAU fue el primer país árabe en reconocer el Estado de Israel, evento que tuvo lugar el 13 de agosto de 2020, en Washington, y a continuación, tan solo otros tres países lo han firmado, Bahréin, Sudán y Marruecos. Los países firmantes obtuvieron algo de Estados Unidos a cambio de la firma y EAU esperaba obtener la adquisición del avión de combate Lockheed Martin F-35, venta que por el momento no ha llegado a producirse. Igualmente, el posible reconocimiento del Estado de Israel por Arabia Saudita también estaba condicionado a la adquisición de los mismos aviones.
- Los países de la península arábiga son socios de la Federación Rusa en la OPEP+ y no se han sumado a la estrategia de presión norteamericana ni han respaldado su régimen de sanciones contra Moscú.
- Por otro lado, el empleo de la técnica de fractura hidráulica, que se produjo entre 2014 y 2015, convirtió a Estados Unidos en el mayor productor de petróleo (esquisto) del mundo, por lo que el petróleo saudí dejó de ser una mercancía estratégica de primera importancia.

Sin embargo, Estados Unidos continúa teniendo un poder militar enorme en la región y actualmente se mantienen abiertos los canales de comunicación. En septiembre de 2023, se acordaron

proyectos de infraestructuras conjuntos durante la cumbre del G20⁸ en Nueva Delhi.

A continuación, la operación de Hamás y los ataques hutíes en el mar Rojo ha provocado el retorno inmediato de la presencia militar estadounidense, con un gran despliegue de fuerzas armadas y el inicio de la operación marítima Guardián de la Prosperidad.

En efecto, tras el 7 de octubre, el secretario de Defensa, Lloyd Austin, puso a más de dos mil militares en alerta máxima con una orden de preparación para el despliegue. Además, el grupo de ataque del portaaviones USS Dwight D. Eisenhower se dispuso a unirse, a través del Atlántico al grupo de ataque del portaaviones USS Gerald R. Ford, que estaba operando en el Mediterráneo oriental.

Tres buques del grupo anfibio USS Bataan desplegaron infantes de marina en aguas próximas a Israel y dos escuadrones de aviones de ataque A-10, F-15 y F-16 llegaron a la zona.

Al sur del mar Rojo, en los alrededores del estrecho de Bab el Mandeb, la Marina de Guerra estadounidense estaba emplazada mediante el destructor USS Carney: en octubre de 2023, derribó varios misiles de crucero y drones lanzados por militantes hutíes, armas que, según el Pentágono, se dirigían a través del mar Rojo hacia objetivos potenciales en Israel y a principios de diciembre, este destructor americano y tres buques comerciales fueron atacados por las mismas milicias yemeníes (Maíz, 2023).

5. Los problemas en el entorno regional

Arabia Saudí no se relaciona de forma tan satisfactoria en el escenario regional. Diversos escollos le impiden disfrutar de una proyección tan impresionante como a nivel global. En este sentido, su sistema de disuasión militar regional ha fracasado de manera apreciable en Yemen y, por primera vez en su historia reciente, ha perdido el control sobre el norte del país, ahora en poder de los hutíes.

Por otro lado, la República Islámica de Irán continúa siendo la mayor amenaza para el régimen saudí. Asimismo, las relaciones

⁸ El G20, creado en 1999, está integrado por los países del G-8 (Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Reino Unido, Italia, Japón y Rusia) más la Unión Europea, Arabia Saudí, Argentina, Australia, Brasil, China, Corea del Sur, India, Indonesia, México, Sudáfrica y Turquía.

de Arabia Saudita con Israel, mediatizadas por el conflicto palestino, se encuentran en una fase de tímido acercamiento, pero de futuro incierto.

Como forma de implementar el poder blando en la región árabe, Arabia Saudí empezó a intensificar la ayuda humanitaria y financiera a Turquía y Siria tras los terremotos de febrero de 2023 y contribuyó con suministros a otras emergencias durante el pasado mes de septiembre, como el terremoto de Marruecos y la tormenta Daniel en Libia.

5.1. Los acuerdos con Irán

Irán y Arabia Saudita han sido adversarios y han mantenido diversos conflictos periféricos en Yemen, Siria y Líbano, dentro de lo que se conoce como la «Guerra Fría de Oriente Medio». Sin embargo, el impulso de China determinó un escenario completamente nuevo, que se concretó en los acuerdos para el restablecimiento de las relaciones bilaterales y la reapertura de las embajadas. Primero, en septiembre de 2022, Irán y los EAU firmaron un acuerdo. Posteriormente, el 10 de marzo de 2023, lo hicieron Irán y Arabia Saudita, pacto que tuvo la mayor trascendencia.

En junio de 2023, Irán nombró a Alireza Enayati embajador en Arabia Saudí y anunció la apertura de la embajada de Riad, el consulado general de Yedda y la misión permanente ante la Organización para la Cooperación Islámica (OCI). Por su parte, en agosto el reino saudí abrió la embajada en Teherán y el consulado en la ciudad de Mashad.

Arabia Saudí y la República Islámica de Irán confluyen en Asia y para ambos China es un aliado de alto valor: En el ámbito tecnológico y del conocimiento, encabeza la lista de países con mayor número de polos científicos. Entre las veinticinco empresas unicornio⁹ más valiosas, la compañía china ByteDance (inteligencia artificial) ocupa el primer lugar y son muy importantes Shein (comercio electrónico) y Xiaohongshu (comercio electrónico).

No obstante, la relación con la RPC es la primera prioridad en la política exterior iraní: Irán necesita más que Arabia Saudí de la inversión de China, que es extremadamente importante e,

⁹ Las empresas denominadas unicornio se caracterizan por ser emergentes, privadas y estar valoradas en más de 1 000 000 000 \$ estadounidenses.

incluso, los técnicos y trabajadores chinos son numerosos en el país.

Desde el restablecimiento de las relaciones bilaterales, se ha originado un cierto clima de confianza que ha permitido plantear la reconstrucción de las relaciones diplomáticas de Irán con los países del golfo. En primer lugar, Irán presentó una iniciativa para la creación en Teherán de un foro integrado por los países ribereños del golfo Pérsico (Bahréin, Irán, Irak, Kuwait, Omán, Catar, Arabia Saudita y EAU). Por otro lado, fueron muy significativas las primeras visitas a Teherán y Riad de los ministros de Asuntos Exteriores saudí e iraní, Faisal bin Farhan y Hossein Amirabdollahian, respectivamente.

Con anterioridad a estos acuerdos, Irán ya mantenía importantes relaciones energéticas con Catar y Omán, principalmente para el desarrollo de exploraciones conjuntas de gas en los yacimientos marítimos comunes. Hay que subrayar que estos tres países no mantienen relaciones diplomáticas con Israel. En el caso de Omán, el distanciamiento incluso aumentó tras el triunfo electoral del primer ministro Benjamín Netanyahu.

Catar ha mantenido importantes relaciones exteriores con Irán al margen de la agenda y las decisiones del CCG. Debido a estos vínculos, los países pertenecientes al organismo rompieron sus relaciones diplomáticas entre 2017 y 2021. La ruptura también se produjo por el apoyo de Catar a organizaciones designadas como terroristas. Concretamente, en su capital, Doha, donde reside Ismail Haniyeh, jefe político de Hamás, y otros miembros de esta organización, por este motivo, Catar está desempeñando un rol relevante en la crisis de Gaza. De hecho, el ministerio de Asuntos Exteriores de Catar fue el encargado de informar sobre la primera tregua de cuatro días, desde el 23 de noviembre, y del intercambio de prisioneros y rehenes, 41 y 78 liberados por Hamas e Israel, respectivamente.

Las relaciones de Irán con Omán, la otra nación ribereña del estrecho de Ormuz, se remontan a 1992, cuando se iniciaron las primeras negociaciones para el desarrollo conjunto de exploraciones de gas en los yacimientos marítimos de Bukha y Hengam, plan que se intentó retomar en 2015 (Torregrosa, 2023). Finalmente, en mayo de 2022, el presidente iraní, Ebrahim Raisi, y el sultán, Haitham bin Tariq, llegaron a un acuerdo en Mascate para explotar conjuntamente el campo petrolífero de Hengam, situado en el golfo Pérsico, en un espacio marítimo común cercano a la isla iraní del mismo nombre.

5.2. Las relaciones con Israel

Arabia Saudita no mantiene relaciones diplomáticas con Israel y la rivalidad ha sido el rasgo dominante en el pasado. De hecho, el país obtuvo mucha influencia dentro del mundo árabe debido a su apoyo a la causa palestina.

En 2002 promovió la Iniciativa de Paz Árabe, que ofrecía el reconocimiento universal del Estado de Israel por parte de los países árabes y la normalización de las relaciones a cambio de su retirada de los territorios palestinos ocupados desde 1967, la creación de un Estado palestino dentro de esos límites con capital en Jerusalén y el retorno de los refugiados palestinos.

Por cuanto respecta a Israel, en el programa del primer ministro, Benjamín Netanyahu, figura extender el alcance de los Acuerdos de Abraham a los países árabes, y muy especialmente, a Arabia Saudí. Aparte de los reconocimientos de Egipto (1979) y Jordania (1994), solo otros cuatro países árabes han reconocido el Estado de Israel: EAU, Bahréin, Sudán y Marruecos.

Para acercarse a Arabia Saudita, Israel renunció a discutir la soberanía de esta sobre las islas de Tirán y Sanafir, en el mar Rojo. Por otro lado, la presencia de empresarios israelíes en Riad, las inversiones saudíes en compañías tecnológicas de la comunidad judía estadounidense y los acuerdos en materia energética han proporcionado un espacio favorable al entendimiento mutuo. Arabia Saudita abrió su espacio aéreo a los vuelos comerciales israelíes en febrero de 2023.

Sin embargo, existe una línea roja que ninguno de los actores va a traspasar: Arabia Saudí ha manifestado que, para llegar a un acuerdo, este debería vincularse a su Iniciativa de Paz Árabe de 2002, propuesta que ya fue rechazada en su momento por Israel. Mientras tanto, Benjamín Netanyahu ha pretendido materializar las relaciones con Arabia Saudí al margen del problema palestino

5.3. La causa palestina

Arabia Saudí viene apoyando la causa palestina mediante compromisos financieros con sus sucesivas representaciones reconocidas. La Organización para la Liberación de Palestina (OLP), liderada por Yasir Arafat¹⁰, fue la representante hasta los

¹⁰ Yasir Arafat murió en 2004, le sucedió Mahmud Abás.

Acuerdos de Oslo (1993). Desde entonces, aunque sin autoridad sobre territorios, la comunidad internacional reconoce a la Autoridad Nacional Palestina (ANP). No obstante, en la llamada Declaración de El Cairo (2019) doce grupos palestinos, incluidos Fatah y Hamás, acordaron reconocer a la OLP como la única representante legítima de los palestinos.

En Ramala, sede administrativa de la ANP, Arabia Saudí nombró embajador no residente en Palestina, en septiembre de 2023, a Nayef Al-Sudairi, quien presentó sus credenciales ante Riyad Al-Maliki, ministro de Asuntos Exteriores. Con anterioridad, Mahmud Abás, presidente de la ANP, había visitado la ciudad saudí de Yeda, donde le recibió MbS.

En 2007 el movimiento islamista Hamás comenzó a gobernar la Franja de Gaza (360 km²). En aquel momento, Arabia Saudí actuó como mediadora en el Acuerdo de La Meca entre Fatah y Hamás¹¹, en el que se pretendía negociar un gobierno de coalición con la oferta saudí de un aumento en la ayuda al desarrollo para los territorios palestinos ocupados.

Sin embargo, debido a sus acciones terroristas y a las actividades armadas que desplazaron a Fatah, Hamás se hizo con el liderazgo de la lucha contra Israel. Esta actividad llevó a que a la organización se le otorgara el calificativo de terrorista de forma bastante consensuada: el Departamento de Estado de los Estados Unidos la incluyó en su lista de organizaciones terroristas, la Unión Europea hizo lo mismo y también figura como tal en los registros de otros países, como Japón, Australia y Canadá.

El movimiento islamista Hamás apareció en la escena política palestina en diciembre de 1987, dentro del contexto de la primera intifada. Desde entonces, su actividad militar contra Israel ha provocado un gran número de víctimas en atentados, muchos de ellos suicidas. Durante el periodo de la segunda intifada o intifada de Al-Aqsa, el terrorismo llegó a su cenit con el apogeo de los ataques suicidas entre 2000 y 2004, lo que hizo fracasar todos los planes de paz, incluido el saudí.

Con el ataque del 7 de octubre de 2023, llamado Tormenta de Al-Aqsa, Hamás ha vuelto a socavar la posible normalización de

¹¹ En 2006 Hamás ganó las elecciones legislativas por mayoría absoluta (obtuvo 76 de los 132 escaños del Parlamento). Por la presión de diversas figuras palestinas, Hamás y Fatah intentaron repetidamente formar un Gobierno de coalición. Arabia Saudí medió en estos intentos ante la negativa de Israel, EE. UU. y la UE a reconocer el resultado electoral.

las relaciones entre Arabia Saudí e Israel. Según la milicia libanesa Hezbolá, el ataque fue un mensaje para todos aquellos que luchan por un acuerdo de normalización.

Lo cierto es que la operación de Hamás ha introducido una situación nueva en las dinámicas que existían en el entorno: ahora se dan unas condiciones demasiado difíciles para abordar cualquier diálogo bilateral.

La acción armada ha provocado un alto impacto psicológico en Israel y el Gobierno de Benjamín Netanyahu se enfrenta, en este momento, a grandes problemas. Incluso circulan prospectivas que indican que caerá a corto plazo por su fracaso en la protección de la población israelí. El ataque dejó mil cuatrocientos muertos y doscientos cuarenta rehenes¹² en sus primeros instantes. Por otro lado, parece difícil que la iniciativa de Hamás, de cuyo planeamiento Egipto había avisado, pasara desapercibida a los servicios de inteligencia israelí.

La injerencia de Irán y Arabia Saudí ha prolongado indefinidamente el conflicto. La coalición progubernamental antihutí, formada por las Fuerzas Nacionales de Resistencia yemeníes, el Consejo de Liderazgo Presidencial y el Consejo de Transición del Sur, ha estado financiada y bien defendida por Arabia Saudita.

Sin embargo, a pesar de la ayuda externa y la superioridad armamentística de estas potencias, las fuerzas progubernamentales presentan una alianza profundamente débil, y frente a los rebeldes hutíes, han perdido el control de importantes áreas del país.

En cambio, los hutíes están muy cohesionados, con una capacidad militar que se ha ido fraguando en los nueve años de guerra convencional mediante operaciones militares prolongadas y sostenidas durante ese tiempo. Además, el contexto operativo actual ha revelado que se ha dotado de equipos y sistemas que incorporan tecnologías avanzadas.

Por otro lado, no hay que olvidar que la guerra de Yemen tiene una importante dimensión marítima (Salacatin, 2023). Como se ha indicado, por la relevancia de este litoral, el norte de Yemen fue tradicionalmente un área de influencia saudí hasta que el Gobierno de Saná cayó en manos hostiles.

En efecto, la insurgencia posee en Yemen gran parte de la costa del mar Rojo, elemento que determinó la intervención de los

¹² A fecha de 31 de enero de 2024, quedan por recuperar ciento treinta rehenes.

hutíes en el conflicto, aprovechando la oportunidad que les ofreció el atentado de Hamás. A unos dos mil kilómetros de distancia y sin moverse de sus posiciones, comenzaron con ataques a buques mercantes en el mar Rojo.

5.4. Fracaso del poder duro en Yemen

Yemen ha sido siempre un punto neurálgico en las rutas comerciales entre Occidente y Oriente, pero obtuvo su verdadera importancia estratégica tras la inauguración del canal de Suez en 1869, cuando el mar Mediterráneo y el océano Índico se conectaron a través de mar Rojo (Abulafia, 2011: 555). Dada esta privilegiada posición de tránsito, la monarquía saudí ha perpetuado una constante y fuerte injerencia en Yemen.

En 2014, la hegemonía saudí en Yemen comenzó a disminuir, especialmente en el norte, tras el ascenso en la escena política yemení del movimiento hutí: tomaron el control de la capital, Saná, fundaron el Consejo Supremo Revolucionario, disolvieron el Parlamento y expulsaron al Gobierno.

Este acontecimiento ocasionó una intervención militar contra las milicias hutíes, liderada por Arabia Saudí, en marzo de 2015, fecha que marca el inicio de un conflicto armado de larga duración, activo durante más de ocho años, y que constituye uno de los desafíos geopolíticos más importantes de la región árabe.

La injerencia de Irán y Arabia Saudí ha prolongado indefinidamente el conflicto. La coalición progubernamental antihutí, formada por las Fuerzas Nacionales de Resistencia yemeníes, el Consejo de Liderazgo Presidencial y el Consejo de Transición del Sur, ha estado financiada y bien defendida por Arabia Saudita.

Sin embargo, a pesar de la ayuda externa y la superioridad armamentística de estas potencias, las fuerzas progubernamentales presentan una alianza profundamente débil, y frente a los rebeldes hutíes, han perdido el control de importantes áreas del país.

En cambio, los hutíes están muy cohesionados, con una capacidad militar que se ha ido fraguando en los nueve años de guerra convencional mediante operaciones militares prolongadas y sostenidas durante ese tiempo. Además, el contexto operativo actual ha revelado que se ha dotado de equipos y sistemas que incorporan tecnologías avanzadas.

Por otro lado, no hay que olvidar que la guerra de Yemen tiene una importante dimensión marítima (Salacanian, 2023). Como se ha indicado, por la relevancia de este litoral, el norte de Yemen fue tradicionalmente un área de influencia saudí hasta que el Gobierno de Saná cayó en manos hostiles.

Desde entonces, la seguridad de la navegación en una de las vías principales del transporte internacional está amenazada y para minimizar el impacto sobre el tráfico marítimo, se han desplegado dos operaciones en el mar Rojo: una, Guardián de la Prosperidad, lideradas por EE. UU. y Reino Unido, con apoyo de Australia, Baréin, Canadá, Dinamarca, los Países Bajos, Nueva Zelanda y Francia, que están emprendiendo una serie de ataques contra posiciones militares de los hutíes en Yemen; la segunda, Aspides, operación aeronaval desplegada por la Unión Europea de acuerdo a la [HYPERLINK «http://unscr.com/en/resolutions/doc/2722»](http://unscr.com/en/resolutions/doc/2722) resolución 2722 del CSNU de 10 de enero, que condena los ataques hutíes y reconoce el derecho de los Estados miembros a defender sus buques frente ataques o para impedir su libertad de navegación.

Por último, la llamada Alianza del Mar Rojo, iniciativa saudí para el fomento de la estabilidad, firmada con otros países ribereños (Jordania, Yibuti, Sudán, Somalia, Egipto y Yemen) en 2020, se encuentra en una vía muerta tras los últimos acontecimientos.

6. Los vínculos en Asia-Pacífico

La economía China ha penetrado en la península arábiga y ahora su presencia, como lo fue antaño EE. UU. frente a Gran Bretaña, se percibe como forma positiva. Por otro lado, en el comercio global de petróleo, la complementariedad entre las economías del golfo y Asia oriental ha aumentado. En efecto, el consumo de petróleo se ha ido incrementando año tras año por parte los mercados asiáticos, las regiones más consumidoras, cuya elevada demanda ha mantenido los precios altos.

A finales de 2009, China ya había sobrepasado a Estados Unidos como el principal comprador del petróleo saudí y, actualmente, Arabia Saudí y China mantienen acuerdos comerciales y proyectos conjuntos de inversión en instalaciones, fábricas y refinerías, lo que incluye un espectro de actividades económicas muy amplio: exploraciones de petróleo y gas, refinación, comercialización, producción (petroquímicos, fibras y fertilizantes químicos

y otros productos químicos), almacenamiento, transporte y venta de crudo, gas y productos petroquímicos. Cabe subrayar, no obstante, que desde 2022, China compra petróleo a Rusia, por lo que Arabia Saudí ha pasado coyunturalmente a una segunda posición en sus flujos de exportación.

Para promover el comercio bilateral y la inversión, en noviembre de 2023, los bancos de China y Arabia Saudita firmaron un acuerdo, por tres años, de intercambio de divisas por un valor total de 50 000 000 000 de yuanes o 26 000 000 000 de reales (6 980 000 000 \$).

Por otro lado, la resolución de los conflictos de la región árabe también se va a desplazando hacia China: el restablecimiento de las relaciones bilaterales de Arabia Saudí y EAU con Irán se realizó bajo su mediación y, en noviembre de 2023, las autoridades chinas invitaron a los ministros de Asuntos Exteriores de países árabes y musulmanes a una cumbre en Beijing cuyo objetivo era poner fin a la guerra en Gaza.

Arabia Saudí ya está plenamente representada en el Asia del siglo XXI: en enero, ingresó en el grupo económico de los BRICS (Brasil, Federación Rusa, India, China y Suráfrica), Estados integrados en la economía global y con PIB, de conjunto superior, a las naciones del G7 (Estados Unidos, Japón, Alemania, Reino Unido, Francia, Italia y Canadá).

En definitiva, la monarquía saudí ya forma parte de un mundo incipiente donde están cambiando los equilibrios del poder global. Este nuevo orden origina tensiones con el G7, pues las economías emergentes, debido a su gran poder económico, aspiran a obtener ventajas políticas y más poder decisorio en los organismos internacionales.

7. Conclusiones

En el entorno global, Estados Unidos está perdiendo apoyos en el llamado Sur Global por el apoyo a Israel, mientras que China está ganando en liderazgo. Por ello, se considera que la operación militar estadounidense «guardián de la prosperidad» contra las bases hutíes en Yemen persigue recuperar su presencia en la región frente a China, como líder de los BRICS.

En este contorno de intereses, Arabia Saudí es una potencia regional que busca la globalidad en su agenda exterior y, de acuerdo

a este objetivo, se considera que va a impulsar, sobre todo, los sectores de las comunicaciones físicas (infraestructuras), telecomunicaciones, el comercio global y el flujo de capitales.

Según el análisis de los parámetros económicos, China y Arabia Saudí tienen medios suficientes como aliados para desplegar una considerable presión económica a nivel global. En cuanto a la proyección en Asia, el país está plenamente integrado en la región, circunstancia que hace que confluya con Irán como socio en el grupo de los BRICS.

Por el contrario, en el entorno próximo, el poder de Arabia Saudí como actor hegemónico regional está limitado por los nuevos ámbitos de confrontación que ha abierto la República Islámica de Irán, a través de actores delegados, en respuesta al llamado proceso de normalización entre los países árabes e Israel.

Sobre las fuerzas armadas, no están acordes al poder económico y al peso político mundial que aspira a poseer: dispone de medios avanzados y ha aumentado las capacidades militares aéreas y navales, recursos militares de diversos proveedores externos, lo que es posible que le ocasione además problemas de interoperabilidad.

De hecho, la capacidad de Arabia Saudí para defender su área de influencia ha vuelto a cuestionarse al haber sido necesaria la Marina de Guerra estadounidense para repeler los ataques hutíes en el mar Rojo.

En seguridad y cooperación militar, las relaciones entre Arabia Saudí y China se intensificaran y esta estrecha relación le aleja de la posibilidad de adquirir los aviones de combate F-35. Mientras que con Israel, su industria de defensa lo tendrá muy difícil para expandirse en este país dado que la firma de los Acuerdos de Abraham se valora como poco probable a corto plazo.

En gasto militar, como va a aumentar el presupuesto anual de Defensa, en el país concurrirá una muy alta rivalidad hasta 2028 por parte de las empresas competidoras en estas industrias, atraídas por conseguir substanciosos contratos, excepto las de Países Bajos, Alemania, Finlandia y Dinamarca, que persistirán en el veto. Durante las ferias anuales World Defense Show celebradas en Riad, es posible que se produzcan numerosos casos de espionaje industrial.

Finalmente, sobre la influencia del poder blando, la designación de Riad a la Exposición Universal 2030 ha supuesto un gran

logro para los intereses económicos y turísticos saudíes y con este evento, Arabia Saudí obtendrá una gran visibilidad mundial durante el año 2030, fecha muy señalada en el calendario al finalizar su gran programa gubernamental.

Sin embargo, el wahabismo y la brecha de género son serios obstáculos para proyectar una imagen atractiva en la escena mundial. Es evidente que el perfil profesional de Rayyanah Barnawi, la primera astronauta saudí, destierra muchos estereotipos sobre la mujer saudí. Sin embargo la publicidad de este evento responde a una estrategia política de purplewashing, esto es, un lavado de cara dirigido a la promoción de Arabia Saudí como un país comprometido con la igualdad de género.

En la esfera religiosa, aunque no puede haber una sustitución ideológica a la doctrina oficial, es probable que MbS disminuya el grado de rigidez en determinados aspectos sociales debido al proceso de transformación de la Visión 2030 y al entorno internacional del que forma parte. En consecuencia, la policía religiosa disminuirá su predominio como representante de hacer cumplir las normas morales tradicionales. En el horizonte exterior y en competencia con Turquía, Arabia saudí continuará estrechando los vínculos religiosos con las comunidades musulmanas de otros países.

Bibliografía

- Abdel-Raouf, M. (2010). Sed de agua. *Vanguardia Dossier*. Abril/junio.
- Abulafia, D. (2011). *El gran mar: una historia humana del Mediterráneo*. S.L.: Crítica.
- Al-Rasheed, M. (2003). *Historia de Arabia Saudí*. Madrid, Cambridge University Press.
- Cruz Roja, C. I. (2021). *Guerra en Yemen: no olvidemos la mayor crisis humanitaria del mundo*, Comité Internacional de la Cruz Roja. [Consulta: 22 enero 2024]. Disponible en: <https://www.icrc.org/es/document/guerra-en-yemen-no-olvidemos-la-mayor-crisis-humanitaria-del-mundo>.
- CSNU. (2023). *Violencia sexual relacionada con los conflictos: Informe del secretario general*. S/2023/413. [Consulta: 22 junio 2023]. Disponible en: <https://www.un.org/sexualviolenceinconflict/wp-content/uploads/2023/07/N2312784.pdf>

- Eltahawy, M. (2018). *El himen y el hiyab: porque el mundo árabe necesita una revolución sexual*. Capitán Swing Libros.
- Enloe, C. (2022). *Globalización y militarismo: las preguntas feministas*. Trama Editorial.
- Fondo de Población de las Naciones Unidas. (2023): *El organismo de las Naciones Unidas encargado de la salud sexual y reproductiva lanza un llamamiento humanitario para movilizar 1.200 millones de USD en respuesta a las crisis que destruyen la salud y los derechos de las mujeres y niñas*. [Consulta: 20 enero 2024] Disponible en: <https://www.unfpa.org/es/press/el-organismo-de-las-naciones-unidas-encargado-de-la-salud-sexual-y-reproductiva-lanza-un>
- International Institute for Strategic Studies (IISS). (2022). Conflict Report Yemen: Saudi Arabian armed forces. *The Armed Conflict Survey*.
- Kepel, G. (2021). *El profeta y la pandemia: de Oriente Medio al yihadismo de atmósfera*. Alianza Ensayo.
- Khalidi, R. (2004). *La reafirmación del Imperio. Estados Unidos y la Aventura Occidental en Oriente Próximo*. Los Libros de la Catarata.
- Laqueur, W. (2010). La Estrategia De Estados Unidos. En: *Vanguardia Dossier*, abril/junio.
- Lucente, A. (2022). Iran and Oman agreed today to jointly develop an oil field in the Persian Gulf. *Al-Monitor*. [Consulta: 8 octubre 2023]. Disponible en: <https://www.al-monitor.com/originals/2022/05/iran-oman-jointly-develop-oil-field#ixzz7UBZ8YGqt>.
- Maíz, J. (2023). Un destructor estadounidense derriba desde el mar Rojo varios misiles potencialmente dirigidos a Israel. *Defensa.com*. Disponible en: <https://www.defensa.com/otan-y-europa/destructor-estadounidense-derriba-desde-mar-rojo-varios-misiles>
- Muzaffar, M. (2023). Rayyanah Barnawi: Saudi Arabia to send its first woman astronaut into space. *The Independent*. Disponible en: <https://www.independent.co.uk/news/world/middle-east/rayyanah-barnawi-saudi-arabia-female-astronaut-b2281763.html>
- OMPI. (2023). *Resumen: Índice mundial de innovación de 2023*. Disponible en: <chrome-extension://efaidnbmninnibpcjpcglclefindmkaj/https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/es/wipo-pub-2000-2023-exec-es-global-innovation-index-2023.pdf>

- Organización Internacional de Migraciones (IOM). (2019). Gulf Cooperation Council countries. En: *Situation Report on International Migration 2019. The Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration in the Context of the Arab Region*. Naciones Unidas, 2020. Disponible en: <https://publications.iom.int/books/situation-report-international-migration-2019-global-compact-safe-orderly-and-regular>.
- Rogan, E. (2012). *Los árabes: del Imperio Otomano a la actualidad*. Crítica.
- Rubio Pla, A. (2010). Sesenta y cinco años de la alianza de Estados Unidos y Arabia Saudí. Por la necesidad y el statu Quo. *Boletín de Información del CESEDEN*. Ministerio de Defensa, n.º 316.
- Salacanian, S. (2023). The battle for control of Yemen's ports. *THE NEW ARAB*, 28 julio. [Consulta: 1 octubre 2023]. Disponible en: <https://channel16.dryadglobal.com/the-battle-for-control-of-yemens-ports>
- Torregrosa Ramos, N. (2023). La Visión 2030 en Arabia Saudita. *Documento de Análisis IEEE*, 24/2023. Disponible en: https://www.ieee.es/contenido/noticias/2023/03/DIEEEA24_2023_NATTOR_Arabia.html
- . Valoración geopolítica de Omán. *Documento de Análisis IEEE*, 52/2023. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2023/DIEEEA52_2023_NATTOR_Oman.pdf
- World Economic Forum. (2022). *Global Gender Gap Report 2022*. Disponible en: https://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2022.pdf
- Yemen. (s. f.). *Fondo de Población de las Naciones Unidas*. [Consulta: 22 enero 2024]. Disponible en: <https://www.unfpa.org/es/yemen>

Capítulo segundo

El siglo de Turquía

Felipe Sánchez Tapia

Resumen

En los últimos años, Turquía ha consolidado su posición como potencia regional y actor geopolítico relevante. Mediante la aplicación de una estrategia multidisciplinar que implica a, prácticamente, todas las instituciones del Estado, Turquía ha expandido su influencia en Oriente Medio, el Cáucaso, el mar Negro, los Balcanes y el Mediterráneo oriental con la intención de configurar su inmediato vecindario conforme a sus intereses nacionales, lo que le ha llevado a intervenir de forma activa en todas estas áreas con todos los medios a su alcance, incluyendo la fuerza militar, cuando esto ha sido necesario. Pero más allá de sus fronteras inmediatas, aspira a expandirse por regiones más remotas con las que mantiene lazos históricos o culturales, como Asia Central y el norte de África, tratando de obtener con ello un reconocimiento internacional que le permita convertirse en un actor global en el nuevo orden mundial que la competencia entre grandes potencias está configurando.

El presidente Erdoğan no oculta su ambición a este respecto y la renovación por, al menos, cinco años más de su mandato presidencial tras la victoria electoral del pasado mes de mayo le da la

oportunidad de poner en marcha un proyecto de política exterior que, con la denominación de «el siglo de Turquía», establece programas y proyectos a medio y largo plazo para conseguirlo. Gran parte del éxito de esta empresa dependerá del acierto de sus propias decisiones, pero, indudablemente, mucho estará supeditado a la manera en la que las grandes potencias reaccionen a la actuación de Turquía en aquellas regiones en las que sus intereses, no siempre coincidentes, se solapan. De la adecuada gestión de los riesgos y oportunidades que, a buen seguro, irán surgiendo conforme Turquía pone en marcha su proyecto dependerá que el presente sea, efectivamente, «el siglo de Turquía».

Palabras clave

Turquía, Oriente Medio, Cáucaso, Mar Negro, Mediterráneo oriental, Potencia regional, Política exterior, El siglo de Turquía.

The century of Turkey

Abstract

In recent years, Türkiye has consolidated its position as a regional power and a relevant geopolitical actor. By implementing a multidisciplinary strategy involving virtually all state institutions, it has expanded its influence in the Middle East, the Caucasus, the Black Sea, the Balkans and the Eastern Mediterranean with the intention of shaping its immediate neighbourhood according to its national interests, which has led it to actively intervene in all these areas with all the means at its disposal, including military force when necessary. But beyond its immediate borders, Türkiye aspires to expand into more distant regions with which it maintains historical or cultural ties, such as Central Asia and North Africa, seeking the international recognition that will allow it to become a global player in the new world order being shaped by great power competition..

President Erdoğan has made no secret of his ambition in this regard and the extension of his presidential term for at least another five additional years after last May's election victory

gives him the opportunity to launch a foreign policy project called «Türkiye's century», which sets out medium, and longterm programs and projects to achieve it. Much of the success of this undertaking will depend on the success of his own decisions, but much will undoubtedly depend on how the major powers react to Türkiye's actions in those regions where their interests, which do not always coincide, overlap. Whether the present will indeed be «Türkiye's century» will depend on the proper management of the risks and opportunities that are sure to arise as Türkiye implements its project.

Keywords

Türkiye, Middle East, Caucasus, Black Sea, Eastern Mediterranean, Regional power, Foreign policy, Turkey's century.

1. Introducción

A lo largo de los últimos años y muy especialmente desde la llegada al poder en 2002 del actual partido en el Gobierno, el partido Justicia y Desarrollo (AKP, por sus siglas en turco), Turquía ha ido escalando posiciones entre las potencias de rango medio hasta consolidarse como actor geopolítico de gran relevancia en el contexto internacional. Su influencia se deja sentir prácticamente en todo su entorno geográfico, lo que incluye Oriente Medio, el Cáucaso, el mar Negro, los Balcanes y el Mediterráneo, pero también en regiones geográficamente más alejadas como pueden ser el continente africano o Asia Central, donde su presencia no deja de aumentar. Nada de esto se ha producido por casualidad y no es sino fruto del diseño y aplicación de una estrategia deliberada para conseguirlo.

Se trata de una estrategia multidisciplinar orientada a la satisfacción de los intereses nacionales en la que intervienen, prácticamente, todos los organismos e instituciones del Estado y, aunque desde la perspectiva actual puede juzgarse que su aplicación ha sido coronada por el éxito, no lo ha hecho sin asumir considerables riesgos y sin ser objeto de numerosas críticas, tanto en el plano interno, por parte de la oposición política al AKP, como en el exterior, de manera muy destacada por parte de socios y aliados occidentales, cuyos intereses y prioridades son en muchos casos divergentes. Es por eso por lo que el triunfo del AKP y del propio presidente Erdoğan en las elecciones parlamentarias y presidenciales celebradas el pasado mes de mayo de 2023 ha sido interpretado como un respaldo a la estrategia que, hasta la fecha, ha guiado la acción exterior del Estado.

Salvo imprevistos, el actual Gobierno turco dispone de al menos cinco años para dar continuidad a una política exterior que pretende hacer de Turquía un país estratégicamente independiente, capaz de configurar su entorno regional conforme a sus intereses nacionales y que, al mismo tiempo, sea tenido en cuenta a nivel global. El nivel de ambición es alto y el propio Erdoğan ha señalado su intención de que la presente centuria sea considerada «el siglo de Turquía».

Pero ¿en qué consiste esta política?, ¿cuáles son sus objetivos? Y, sobre todo, ¿de qué manera interfieren o se alinean sus intereses con los de las grandes potencias globales? Responder a estas cuestiones es el objeto de este trabajo, en el que, tras una breve recapitulación de la evolución de la política exterior turca durante las últimas dos décadas, analizamos las intenciones estratégicas

de Turquía para los próximos años y sus relaciones con las grandes potencias, EE. UU., Rusia y China y, aun no siendo una potencia geopolítica, en sentido estricto, la UE. En este análisis trataremos de identificar en qué cuestiones se presentan oportunidades de cooperación y en cuáles de ellas los intereses de las partes resultan divergentes o incompatibles, pues, de la adecuada gestión de todo ello dependerá el éxito de la empresa.

2. Evolución de la política exterior turca bajo el AKP

Desde el mismo nacimiento de la moderna República, en 1923, Turquía ha aplicado criterios realistas a su política exterior para, tratando siempre de satisfacer sus intereses nacionales, adaptarse a la evolución de la geopolítica regional y global en función de la capacidad real de sus recursos de poder. Si, prudentemente, adoptó durante los primeros años una estricta neutralidad que permitió al país librarse de las negativas consecuencias de la Segunda Guerra Mundial, las circunstancias de la Guerra Fría aconsejaron su acercamiento al bloque occidental, más por razones de seguridad que por compartir valores. Pero, tan pronto como el progresivo debilitamiento de la Unión Soviética se lo permitió, Turquía no dudó en priorizar la persecución de sus intereses de manera autónoma e independiente sobre otras consideraciones. De esta manera, ya en los años ochenta y bajo el mandato del primer ministro Turgut Özal, Turquía inició una política de acercamiento hacia Oriente Medio al margen de los aliados occidentales, que, en los años noventa, encontró continuación en la política de pivote hacia los territorios túrquicos del Cáucaso y Asia Central emprendida por el primer ministro Süleyman Demirel (Kaya, 2009).

Pero es a partir de la llegada del AKP al poder en 2002 que la actuación estratégicamente autónoma en la satisfacción de sus intereses nacionales se manifiesta de manera más evidente. Haciendo valer el pretendido ascendiente que le otorgaría su pasado otomano para extender su influencia en territorios otrora parte del Imperio (neo-otomanismo), el Gobierno turco articula una acción exterior que, analizada desde una perspectiva temporal, puede dividirse en tres fases o etapas diferenciadas:

- Profundidad estratégica: en una primera etapa, que se extiende, aproximadamente, desde 2002 hasta mediados de 2016, la política exterior turca es dirigida por Ahmet Davutoğlu, asesor de Asuntos Exteriores durante los primeros mandatos del

entonces primer ministro Erdoğan, nombrado en 2009 ministro de Asuntos Exteriores y, desde 2014, primer ministro hasta su caída en desgracia en 2016 y que plasma su visión política en la obra titulada *Stratejik Derinlik* (Profundidad Estratégica), publicada en 2001. Para Davutoğlu (2008), Turquía es un país que:

«[...] pertenece simultáneamente a Oriente Medio, los Balcanes, el Cáucaso, Asia Central, el Caspio, el Mediterráneo y el mar Negro, por lo que su política exterior debe ser multidimensional, adquiriendo sus relaciones con los diferentes actores globales (OTAN, UE, EE. UU., Rusia, China, etc.) un carácter complementario, no competitivo».

Bajo el lema «cero problemas con los vecinos», la acción exterior del estado aprovecha las ventajas que le proporcionan su centralidad geográfica y su diversidad cultural para «dejar atrás su condición de país periférico [...] y asumir un papel más activo y constructivo para proporcionar orden, estabilidad y seguridad en su entorno» (Davutoğlu, 2008).

Se trataba de una política de buena voluntad que, apoyándose en el indiscutible progreso económico del país experimentado aquellos años y en el desarrollo de un sistema democrático compatible con sus tradiciones religiosas (islam político), le permitió presentarse ante el mundo, en especial entre los países musulmanes, como un modelo de éxito digno de imitación. Y, ciertamente, obtuvo resultados en sus primeros momentos, como demuestra la mejora de sus relaciones con Siria, Irán y Georgia, experimentada en el primer lustro de los años 2000. Pero la verdad es que pronto mostró sus limitaciones para gestionar un entorno geopolítico tan complejo como el que se le presentaba y, aunque hay que reconocer que, en gran parte, debido a la evolución de unos acontecimientos que en ningún caso Turquía podía controlar (primaveras árabes, guerra de Siria, retirada estadounidense de Irak, surgimiento de Dáesh, etc.), a mediados de 2016 la situación a su alrededor se había deteriorado de tal manera que los críticos del Gobierno acabaron describiéndola, irónicamente, como «ausencia de vecinos sin problemas». El fracaso de la política de buena vecindad resultaba más que evidente y el cambio de rumbo, inevitable.

- Militarización: desde mediados de 2016 y con Davutoğlu fuera del Gobierno¹, la acción exterior del Estado pasa a priorizar el

¹ Davutoğlu fue cesado de su cargo de primer ministro en junio de 2016.

uso del poder militar para hacer frente a los crecientes problemas de seguridad que proliferaban a su alrededor, en detrimento de otros recursos de poder menos agresivos, como la diplomacia, y aun a costa de asumir grandes riesgos.

La reacción occidental al frustrado golpe de Estado de julio de 2016 había dejado en el Gobierno turco un mal sabor de boca, cimentando el convencimiento de que únicamente por sí sola podía Turquía hacer frente a unos problemas de seguridad que no afectaban a todos los aliados por igual. A partir de ese momento, las Fuerzas Armadas Turcas (FAT) ganan protagonismo como instrumento de la política exterior, llevando a cabo operaciones militares en el norte de Siria (2016, 2018 y 2019), interviniendo en el conflicto de Libia para impedir la caída del Gobierno de Acuerdo Nacional (2020), reforzando su contingente militar en Catar tras la ruptura diplomática de este último con los países del golfo Pérsico (2017) o interviniendo activamente con su Marina de Guerra para proteger la campaña de exploración de hidrocarburos en aguas en disputa con Chipre y Grecia en el área mediterránea.

Como es natural, todas estas actuaciones responden prioritariamente a la satisfacción de intereses nacionales, pero, inevitablemente, generaron enormes tensiones con todas las potencias que mantenían en estas mismas regiones intereses diametralmente opuestos, lo que incluye a los estados árabes (Arabia Saudita, Bahréin, Egipto y EAU), a Israel, a Francia, a Grecia y a los EE. UU. El problema es que, además, a través de estos últimos países, todas estas tensiones se trasladaron hacia la OTAN y la UE, organizaciones en las que la actitud de Turquía no solo era percibida con recelo, sino merecedora de todo tipo de reproches e, incluso, sanciones. Aunque esta política de «militarización» tuvo la virtud de preservar intactos los intereses de seguridad de Turquía, lo cierto es que a finales de 2020 el país se había sumido en un aislamiento internacional que era imprescindible romper.

- **Renormalización:** agotada la vía de la militarización, con el cambio de década Turquía emprendió una «renormalización» de sus relaciones exteriores en todas direcciones que, consolidando sus logros en Siria, Libia y Cáucaso sur y sin ceder en sus reivindicaciones en el Mediterráneo oriental, pretendía reajustar su posición en el concierto internacional.

Comenzando por Oriente Medio, la moderación introducida en la retórica oficial y el reajuste de su relación con los Hermanos

Musulmanes (HH. MM.) de Siria y Egipto, acogidos en su territorio tras las primaveras árabes y que se encuentra en el origen de los problemas con el bloque árabe «anti turco» (Arabia Saudita, Bahréin, Egipto y EAU), han permitido a Turquía un acercamiento diplomático a los países del golfo Pérsico que ya está cosechando resultados, de forma muy perceptible con los EAU y, con algo menos de intensidad, con Arabia Saudita. Con ambos se han establecido ambiciosos objetivos para el incremento del comercio bilateral y se han alcanzado compromisos para llevar a cabo cuantiosas inversiones en el país, de las que la economía turca está muy necesitada².

Pero, por muy beneficiosa que resulte, no es la cooperación en materia económica el principal motor de los movimientos de aproximación. Mucho tiene que ver en ello el relativo retraimiento estadounidense de la región que, ante la creciente influencia global de China, se ve obligado a focalizar su atención de manera, cada vez más, intensa en la región de Asia-Pacífico. Las garantías de Washington para la protección de sus aliados en el golfo Pérsico no parecen ahora tan sólidas como lo han venido siendo en los últimos treinta años y los países afectados optan por buscar soluciones regionales a sus problemas de seguridad, lo que, inevitablemente, requiere el concurso de Turquía. Restaurar lazos no es tarea fácil, pero, aunque persisten notables diferencias de enfoque en política exterior, en particular en lo que se refiere a Siria, Libia y el área mediterránea, hay una clara voluntad por ambas partes de compartimentar desacuerdos y centrarse en las posibilidades de cooperación. Entre estas últimas destaca, por su elevado valor estratégico, la cooperación de sus industrias de defensa, siendo la turca una magnífica alternativa para los países de Oriente Medio, interesados en reducir su dependencia de la industria de defensa occidental (Bekdil, 2023).

Algo más complicada se está presentando la normalización con Egipto, con quien todo progresa más despacio. El origen del actual desencuentro se remonta al golpe de Estado que, en 2013, terminó con el gobierno de los HH. MM. del presidente Morsi, que gozaba del apoyo turco, y desde entonces Egipto

² Según el departamento de inversiones de la presidencia de la República de Turquía, se pretende elevar el volumen comercial con Arabia Saudita hasta los 30 000 000 000 \$ en 2030 y hasta los 25 000 000 000 \$ con los EAU en los próximos cinco años. Ver <https://www.invest.gov.tr/>

se ha posicionado, sistemáticamente, en contra de Turquía en conflictos regionales, como en la guerra de Libia o con ocasión de las disputas por la delimitación de los espacios de soberanía en el Mediterráneo oriental. La moderación en la actitud turca hacia los HH. MM. ha posibilitado tímidos avances en estas cuestiones, aunque, así como la cooperación en la búsqueda de estabilidad para Libia parece factible en estos momentos (Middle East Monitor, 2023), la ruptura del eje greco-egipcio en el Mediterráneo oriental, especialmente perjudicial para los intereses de Turquía, es harina de otro costal. Hasta la fecha, Egipto ha priorizado la cooperación con Grecia en la delimitación de Zonas Económicas Exclusivas (ZEE) en el Mediterráneo y es cierto que, de hacerlo con Turquía, podría salir considerablemente beneficiado (figura 1). Nada indica que Egipto vaya a cambiar de política al respecto; antes, al contrario, pero no sería de extrañar que Turquía trate de jugar esta baza. Por el momento, ambos países han intercambiado embajadores y ya se han llevado a cabo reuniones de alto nivel, lo que incluye encuentros personales entre los presidentes Erdoğan y Al-Sisi, que también se han producido con ocasión del conflicto de Gaza. Son gestos de buena voluntad; esperanzadores, sin duda, pero restablecer la confianza perdida no será cuestión de un día.

Otro de los elementos esenciales de esta política de normalización ha sido el restablecimiento de relaciones diplomáticas con



Figura 1. Delimitación de espacios de soberanía en el Mediterráneo oriental (aproximada). Elaboración propia

Israel, prácticamente rotas desde 2010, tras el asalto de las fuerzas de seguridad israelíes a la flotilla de ayuda humanitaria organizada por Turquía para romper el bloqueo a la franja de Gaza y que se saldó con la muerte de nueve activistas de nacionalidad turca. El retorno de sus embajadores a sus respectivas sedes, acordado en agosto de 2022 y materializado a principios de 2023 (Bassit, 2023), abría una nueva etapa en las siempre complicadas relaciones turco-israelíes que, durante los últimos años, han basculado en torno a dos cuestiones fundamentales: el apoyo turco a la causa palestina, en particular, al grupo terrorista Hamas³ y la posible cooperación entre ambos países en la exportación de recursos energéticos hacia Europa.

Para Israel, que dispone de grandes reservas de gas natural en su ZEE y carece de infraestructuras para su exportación hacia los mercados europeos, la red de gasoductos turcos se presenta como la mejor posibilidad que, además, encajaría plenamente en las aspiraciones de Turquía de convertirse en *hub* energético. Aunque tiempo atrás se había considerado la construcción del gasoducto EASTMED, favorecido por la UE, su elevado coste y, sobre todo, la retirada, en 2022, del apoyo político norteamericano a su desarrollo han terminado por paralizar *de facto* el proyecto, dejando a Israel sin alternativas (figura 2)⁴. De esta manera, el problema palestino queda íntimamente relacionado con la cooperación energética, razón por la que Turquía había moderado durante los últimos meses su actitud respecto a la primera de las cuestiones con la finalidad de avanzar, aunque de manera limitada, en la segunda.

Así era, al menos, hasta que el ataque de Hamas sobre Israel, el pasado 7 de octubre, sacudiese todo Oriente Medio. El Gobierno turco se ha posicionado inequívocamente en apoyo de Hamas, a quien no reconoce como grupo terrorista, y tras

³ Hamas es reconocido como organización terrorista por Israel y la UE, pero no por Turquía.

⁴ El gasoducto EASTMED es un proyecto integrado por Israel, Chipre, Grecia e Italia que, formando parte del Corredor Meridional de Gas europeo es Proyecto de Interés Común para la UE y que contaba con una firme oposición por parte de Turquía. En enero de 2022, la Embajada de EE. UU. en Grecia anunciaba su preferencia por apoyar las interconexiones eléctricas en lugar del gas, lo que, *de facto*, implicaba la retirada de su apoyo al gasoducto. Ver comunicado de prensa de la Embajada de EE. UU. en Grecia, de 10 de enero de 2022. Recuperado en octubre de 2023 de <https://gr.usembassy.gov/statement-on-east-med-energy-cooperation/>

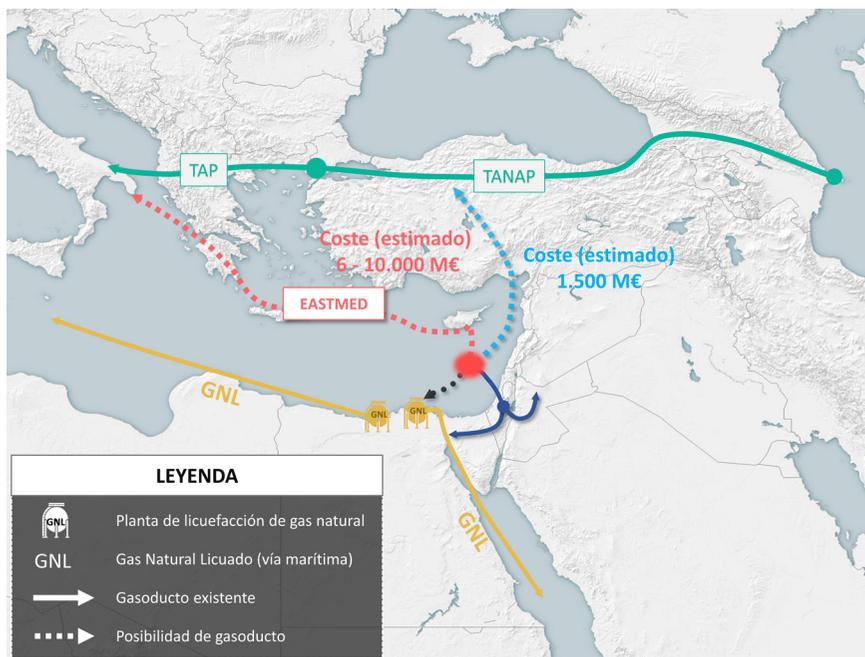


Figura 2. Posibilidades de exportación de gas natural en el Mediterráneo oriental. Fuentes diversas. Elaboración propia

la retirada de sus respectivos embajadores y sucesivos cruces de declaraciones por ambas partes, subiendo gradualmente el tono conforme el conflicto se prolonga en el tiempo, la tensión entre ambos Estados ha alcanzado niveles no vistos desde hace más de una década. Sin embargo, no se puede perder de vista que el comercio bilateral, cuyo valor ascendió a casi 10 000 000 000 \$ en 2022⁵, y la cooperación en materia energética son asuntos de interés mutuo, no solo por la cuestión del gas natural antes mencionada, sino porque más del 40 % de las importaciones de crudo de Israel proceden de Azerbaiyán, a través del oleoducto Bakú-Tiflis-Ceyhan, que atraviesa territorio turco.

Por lo que sabemos, el suministro por esta ruta continúa con normalidad (Turkish Minute, 2023) y no puede descartarse que, mientras la retórica oficial sube de tono a uno y otro lado, la cooperación en materia energética continúe su curso al abrigo de las respectivas opiniones públicas. Mucho dependerán sus futuras relaciones de la intensidad y duración

⁵ Turkish Statistical Institute (2023).

con la que Israel lleve a cabo sus operaciones de destrucción de Hamas, de la situación en la que políticamente queden los territorios palestinos tras el conflicto y, sobre todo, de la continuidad del actual gobierno israelí, sobre quien parecen centrarse, por el momento, la mayor parte de las críticas. El tiempo dirá.

También su agresiva política mediterránea de los últimos años ha sido objeto de normalización y, aun manteniendo intactas sus reclamaciones relativas a la delimitación de su ZEE en el Mediterráneo, Turquía ha trasladado sus actividades de exploración de hidrocarburos hacia el mar Negro, lo que ha permitido reducir tensiones con Grecia. De hecho, ambos países han relanzado viejos mecanismos de comunicación del pasado y han puesto en marcha procesos para mejorar la cooperación en materia de comercio bilateral, turismo, interconectividad, protección civil... (Guldogan, 2023).

Por último, no puede dejar de mencionarse que la política de normalización incluye también a Armenia, con quien Turquía rompió relaciones diplomáticas en 1993. Resuelto el conflicto de Nagorno-Karabaj, Turquía ha emprendido una tímida política de acercamiento que, a raíz de la ayuda armenia, proporcionada con ocasión del devastador terremoto de febrero de 2023, resultaba esperanzadora.

Armenia es un país aislado geográficamente, comercial y energéticamente y, ante el deterioro de sus relaciones con Rusia, el papel de Turquía como suministrador de energía (gas natural, petróleo y electricidad) puede cobrar relevancia. Sin embargo, los equilibrios de poder en el Cáucaso sur están cambiando de manera acelerada tras la guerra de apenas 24 de duración que en septiembre de 2023 permitió a Azerbaiyán la recuperación total de los territorios ocupados, amenazando con hacer descarrilar el proceso de reconciliación entre Armenia y Turquía. Si no lo ha hecho ya.

La pasividad de Rusia en esos acontecimientos ha terminado por dar la puntilla a las relaciones ruso-armenias que, desde la llamada «revolución de terciopelo» de 2018, habían sufrido un considerable deterioro. Armenia trata en estos momentos de distanciarse de Rusia y acercarse estratégicamente a EE. UU. y Francia, que se han mostrado solícitos a proporcionar ayuda militar (Mgdesyan, 2023). Todo ello tendrá una influencia significativa en las relaciones entre los occidentales y Azerbaiyán,

lo que, inevitablemente, acabará por afectar de forma directa a Turquía. El Cáucaso sur presenta un elevado potencial para convertirse en un nuevo punto de fricción entre Turquía y los aliados occidentales, en particular, EE. UU. y Francia, lo que, a su vez, puede extenderse al conjunto de la UE.

Como puede apreciarse, los equilibrios de poder en esta parte del mundo son altamente inestables y aún resulta prematuro determinar hasta qué punto el conflicto de Gaza influirá en el resto de los procesos de configuración de un nuevo orden regional que, de manera simultánea, se desarrollaban por todo Oriente Medio. Por el momento, el efecto más inmediato es el de la congelación *de facto* de los Acuerdos de Abraham de 2020 y el bloqueo de las expectativas de incorporación al mismo de un país clave, como Arabia Saudita. Pero, al mismo tiempo, resulta perceptible el alineamiento del mundo musulmán en torno a la causa palestina (no necesariamente en apoyo de Hamas), lo que incluye la consolidación del tímido acercamiento entre Irán y Arabia Saudita, iniciado a principios de 2023 bajo los auspicios de China, y el de Turquía con los países árabes. Esto no hace, sino confirmar el progresivo debilitamiento de la influencia estadounidense en Oriente Medio, lo que, para una Turquía deseosa de ganar influencia regional, que tradicionalmente ha mantenido relaciones pragmáticas con Irán y que se encuentra en vías de reconducir sus relaciones con Arabia Saudita, puede resultar beneficioso.

2.1. La dirección de la política exterior tras las elecciones de 2023

En pleno proceso de moderación de su política exterior, en mayo de 2023 se celebraron elecciones parlamentarias y presidenciales en Turquía, gracias a las cuales el presidente Erdoğan ha podido renovar su mandato con un horizonte de cinco años. Con independencia del significado de este triunfo en clave interna, para la política exterior turca supone un espaldarazo que refuerza la línea de actuación iniciada por el presidente.

Ya en octubre de 2022, el presidente Erdoğan había presentado una visión de largo plazo que, bajo el título de «El siglo de Turquía», establece programas, proyectos y objetivos que pretender situar al país entre las diez primeras potencias mundiales en términos políticos, económicos, tecnológicos, diplomáticos y militares (Gobierno de Turquía, 2023) (*Daily Sabah*, 2022). La visión que, en realidad, nace como una visión propia del AKP, el partido gubernamental, y que algunos enmarcaron en el contexto

de la campaña electoral, señala hitos a largo plazo para la política exterior turca que encierran un gran simbolismo: 2023, centenario de la fundación de la República; 2043, seiscientos aniversario de la conquista de Constantinopla; y 2073, milenario de la batalla de Manzikert (en turco moderno, Malazgirt), en la que los turcos selyúcidas derrotaron al Imperio bizantino para iniciar su asentamiento en la península de Anatolia. Como el lector habrá advertido, los tres acontecimientos elegidos representan sendas victorias turcas sobre sus adversarios occidentales en tres momentos históricos diferentes.

Por expresarlo de manera muy resumida, la visión contempla un papel activo de Turquía a nivel regional, desarrollando relaciones constructivas y mutuamente beneficiosas con todos los estados en su vecindario, siempre basadas en el respeto a la legalidad internacional y, en particular, en su integridad territorial. Más allá de sus fronteras, Turquía pretende establecer «ejes de paz», reforzando lazos con países de lengua y cultura turca en Asia Central y con países musulmanes en África y el sudeste asiático, expandiendo su presencia por todo el mundo de manera independiente y desprendiéndose de sus relaciones jerárquicas con las naciones occidentales, con las que quiere entenderse de igual a igual. En otras palabras, esta visión pretende reflejar las aspiraciones de Turquía para consolidarse como líder regional con alcance global en un nuevo orden mundial, al tiempo que hace un llamamiento a las potencias globales para dejar de interferir en sus asuntos internos (Ataman, 2023).

Este «nuevo orden mundial» requiere una adecuación de las instituciones internacionales que surgieron basadas en el orden de la posguerra, muy especialmente, las Naciones Unidas y su Consejo de Seguridad, donde la existencia de cinco miembros permanentes con derecho de veto es, bajo la óptica turca, injusta y anacrónica. «El mundo es más que cinco», frase contenida en el famoso discurso pronunciado por Erdoğan ante la Asamblea General de NN. UU. (2014), se ha convertido en el lema de una campaña a favor de la reforma de la organización que Turquía pretende liderar.

Pero antes de alcanzar tan elevadas metas, el Gobierno de Erdoğan deberá centrarse en cuestiones de carácter más inmediato. En un documento publicado en la revista de ciencia política *Insight Turkey*, el actual ministro de Asuntos Exteriores, Hakan Fidan (2023), presentaba un compendio de objetivos, que, en buena lógica, marcarán las líneas generales de su política exterior durante los próximos años y que pueden resumirse como sigue:

- Contribución a la paz y seguridad regionales y creación de nuevos modelos de cooperación:
 - Mantenimiento del esfuerzo de sus fuerzas de seguridad y servicios de inteligencia en la neutralización de la amenaza terrorista que supone el Partido de los trabajadores del Kurdistán, PKK, en conflicto con el Estado turco desde hace casi cuarenta años y que, además, se proyecta hacia el exterior, amenazando la integridad territorial de la vecina Siria y la estabilidad política en Irak. Igualmente preocupante para el Gobierno turco es la organización liderada por el clérigo Fetullah Gülen, residente en EE. UU. y acusado de haber orquestado el intento de golpe de Estado de 2016, que bajo la denominación de FETÖ⁶ es considerada organización terrorista y, como tal, perseguida por las fuerzas de seguridad.

Cabe señalar que, aunque no expresamente mencionados entre las amenazas directas al estado turco, existe una multitud de grupos terroristas de menor entidad que, como el DHKP-C (Frente Revolucionario de liberación Popular, de ideología marxista-leninista), permanecen hoy en día activos. Este último grupo es responsable de numerosos atentados terroristas en Turquía y, aunque su actividad ha ido decayendo a lo largo de los últimos años, las fuerzas de seguridad deben todavía dedicar considerables recursos a combatirlo.

- Fomento del ambiente favorable que, en el marco de los nuevos equilibrios de poder que se están estableciendo en Oriente Medio, asegure una paz duradera en la región. En esta línea se enmarcan:
 - o La promoción de una solución negociada al conflicto de Siria en el marco del proceso político definido en la Resolución 2254 del CS de NN. UU.⁷ que respete su integridad territorial, lo que facilitaría el retorno de los cerca de cuatro millones de refugiados que se asientan en Turquía.
 - o Su contribución al mantenimiento de la integridad territorial de Irak y a su estabilidad política.

⁶ Fethullahçı Terör Örgütü

⁷ La Resolución 2254, de 18 de diciembre de 2015, promueve un proceso de negociación entre el Gobierno sirio y las fuerzas de oposición bajo los auspicios del representante de NNUU para Siria.

- o La búsqueda de una solución justa y duradera para el conflicto palestino-israelí, basada en el principio de dos estados, con una Palestina independiente en las fronteras de 1967 y con capital en Jerusalén este.
- Continuidad de su labor mediadora en el conflicto de Ucrania para obtener, mediante diplomacia y diálogo, una paz basada en la independencia de Ucrania y su integridad territorial. La reanudación de la Iniciativa del mar Negro para facilitar las exportaciones de grano forma parte de este esfuerzo.
- Continuación de su política de partenariado africano basado en el respeto mutuo y en apoyo de «soluciones africanas a los problemas africanos».
- Consolidación de su posición en el Cáucaso, normalizando sus relaciones con Armenia, al tiempo que se refuerza la relación con Azerbaiyán bajo el lema «un pueblo; dos estados». Turquía se muestra dispuesta a impulsar el esfuerzo de reconstrucción de las zonas devastadas en el Cáucaso sur y a promover intercambios comerciales en la región para lo que, la apertura del corredor de Zangezur (tal y como exige Azerbaiyán) resulta de vital importancia⁸.
- Fortalecimiento de la atmósfera positiva establecida en sus relaciones con Grecia, explotando las ventajas que la cooperación sincera puede proporcionar en áreas como la economía y el comercio, las relaciones interpersonales, protección civil, etc., siempre que «Grecia responda con la misma sinceridad». La solución del conflicto de Chipre mediante el reconocimiento internacional de la República Turca del Norte de Chipre (RTNC) es el otro gran escollo que salvar para asegurar la estabilidad en el Mediterráneo.
- Afianzamiento de las relaciones bilaterales con Irán, tanto en su aspecto comercial como en la cooperación en la lucha antiterrorista.
- Institucionalización de las relaciones internacionales, reforzando las relaciones estratégicas ya establecidas y buscando nuevas alianzas:

⁸ El corredor de Zangezur uniría por carretera y ferrocarril el territorio de Azerbaiyán con el territorio de Najichevan, cruzando suelo armenio en las proximidades de la frontera con Irán. Azerbaiyán exige la eliminación de los controles fronterizos armenios. Tanto Irán como Armenia se oponen vehementemente a la apertura de este corredor.

- Turquía reafirma su compromiso con la OTAN, bajo el principio de indivisibilidad de la seguridad, con una visión de 360⁹. Eso sí, hace hincapié en que el terrorismo, en cualquiera de sus formas, es una de las mayores amenazas para la Alianza, por lo que la lucha antiterrorista es componente esencial de la defensa colectiva.
 - La adhesión a la UE continúa siendo una prioridad estratégica, aunque, señala, espera de la Unión la consideración de su candidatura sobre la base del mérito y no de políticas identitarias o por cuestiones relativas al tamaño de la población.
 - Contribución al desarrollo de organizaciones internacionales de cooperación como la Organización de Estados Túrquicos (OTS, por sus siglas en inglés)¹⁰ o la Organización de Cooperación Islámica (OIC).
- Desarrollo de un entorno de prosperidad:
- La recuperación económica es, en realidad, la primera de las preocupaciones del Gobierno turco, pues, de no enderezarse, nada de lo anterior podrá llevarse a cabo. Para ello, el comercio exterior y el fomento de las inversiones extranjeras directas se perfilan como cuestiones fundamentales.
 - Uno de los aspectos esenciales para Turquía es la actualización de la Unión Aduanera con la UE (Yalcin & Felbermyr, 2021)¹¹ y el acuerdo para la liberalización de visados para ciudadanos turcos, cuestiones ambas que la UE se comprometió a considerar con ocasión del acuerdo sobre refugiados que se alcanzó en 2016 y que, hasta el momento, no han sido implementadas (Consejo Europeo, 2016).

⁹ En el contexto de la OTAN, este principio se refiere a que la seguridad de los países miembros está interconectada y es indivisible. Cualquier amenaza a la seguridad de un país miembro se considera una amenaza para toda la Alianza con un enfoque de 360°, lo que quiere decir que está preparada para enfrentar amenazas desde cualquier dirección, incluyendo este y sur.

¹⁰ La Organización de Estados Túrquicos (o turcoparlantes) OTS, es una organización internacional promovida por Turquía en 2009 y que integra a Azerbaiyán, Kazajistán, Kirguistán, Turquía, Turkmenistán y Uzbekistán. Fomenta la cooperación en áreas como la economía, educación, energía, transporte, turismo, medios de comunicación, tecnologías de la información y sanidad. Ver web de la OTS en <http://www.turkkon.hu/EN/>

¹¹ Turquía reclama la actualización de los términos de la Unión Aduanera de 1995 dado que la incorporación de terceros socios comerciales de la UE con posterioridad a esa fecha (por ejemplo, Japón o Vietnam) dan acceso a estos países al mercado turco, pero no a la inversa.

- Mejora de la conectividad este-oeste que se materializa en dos aspectos:
 - o La consolidación de su papel como *hub* energético para el suministro de recursos hacia Europa.
 - o El incremento de la capacidad de corredores de transporte, en particular, el Corredor Intermedio (*Middle Corridor- MC*)¹².
- Objetivos de alcance global:
 - Iberoamérica y Asia se perfilan como áreas geográficas en las que Turquía quiere incrementar su huella. Si bien las relaciones con Iberoamérica son todavía muy rudimentarias, la Iniciativa *Yeniden Asia* (Nuevamente Asia), anunciada en 2019, presenta un gran potencial para el desarrollo de relaciones mutuamente beneficiosas con la mayoría de los países de Asia en áreas como el comercio, transporte, inversiones, infraestructura o logística (Ministerio de AA. EE. de la República de Turquía, 2023). A través de organizaciones como la mencionada OTS, Turquía podría expandir su influencia en Asia Central, aprovechando las oportunidades que una eventual reducción de la presencia rusa en esta región ofrecería.

Como puede advertirse, la política exterior turca es cualquier cosa menos improvisada y carente de ambición. Desde luego, la adecuada planificación y la adaptación de objetivos a las posibilidades reales es condición necesaria, pero no suficiente, para garantizar el éxito y son multitud los actores geopolíticos cuya intervención puede afectar en uno u otro sentido a las ambiciones de Turquía, entre las que, sin duda, las grandes potencias mundiales son las más relevantes. Veamos de qué manera.

3. La vertiente occidental

Las relaciones de Turquía con el mundo occidental han sido siempre tortuosas y así siguen siendo en la actualidad. En este sentido, aunque su pertenencia a la OTAN ha sido interpretada habitualmente de otra manera, hay que reconocer que Turquía

¹² El Corredor Intermedio es un proyecto turco de desarrollo de infraestructuras de transporte complementario de la iniciativa china de la Franja y la Ruta que data, originalmente, de los años noventa del pasado siglo. El corredor enlaza Kazajistán, el mar Caspio, Azerbaiyán, Georgia y Turquía.

nunca ha sido un país genuinamente occidental, a pesar de que, en ocasiones, haya pretendido serlo. En general, las relaciones entre Turquía y las potencias occidentales están impregnadas por cierto resentimiento debido a la intervención de estas últimas en el desmembramiento del Imperio otomano y a la percepción de que la desconsideración preside la actitud occidental hacia ellos. Es por ello por lo que Turquía otorga gran importancia a la reconexión con Occidente en términos de igualdad, mostrándose como una potencia autónoma que toma sus propias decisiones. Por el momento y, como vemos a continuación, las relaciones tienen un marcado carácter competitivo y aún permanecen importantes escollos a salvar.

3.1. ¿Es posible la normalidad con EE. UU.?

Las relaciones turco-norteamericanas, nunca fáciles y que han padecido los vaivenes de una política exterior norteamericana hacia Oriente Medio no siempre coherente, han experimentado un considerable deterioro durante los últimos años debido a dos cuestiones que, para Turquía, suponen amenazas existenciales:

- La articulación de la coalición anti-Daesh en Siria en 2014 liderada por EE. UU. apoyándose en la rama siria del PKK, el PYD.
- La protección brindada a Fetullah Gülen, líder del movimiento *Hizmet*, acusado de orquestar el intento de golpe de Estado de 2016, que desde 1997 reside en territorio norteamericano y cuya extradición es sistemáticamente denegada.

Ambas cuestiones son la causa primordial de un permanente ruido de fondo que enturbia sus relaciones y provoca no pocas desavenencias en asuntos, *a priori* de menor rango, pero que en nada facilitan el entendimiento. La expulsión de Turquía del programa del avión de combate de 5.ª generación F-35 a causa de la adquisición por Turquía del sistema de defensa antiaérea de fabricación rusa S-400, o la imposición de sanciones en aplicación de la *Countering America's Adversaries Through Sanctions Act* (Congreso de EE. UU., 2017), ley promulgada para tratar a los países considerados enemigos de EE. UU. como Irán, Rusia o Corea del Norte, son buenos ejemplos de ello.

Afortunadamente, el momento actual parece ser otro y, una vez más, la política de normalización hacia los países árabes, Israel, Armenia y Grecia, sustentada por la postura turca en el conflicto de Ucrania, ha permitido que desde EE. UU. se valoren

las ventajas estratégicas que la cooperación puede aportar, de manera que la recomposición de las relaciones con Ankara parece ser, igualmente, una prioridad estadounidense.

En consecuencia, aun persistiendo las dos cuestiones clave ya mencionadas, la cooperación con Turquía puede ser necesaria para los estadounidenses en regiones como Oriente Medio, donde una política que, entre otras consideraciones, se fundamenta en el reconocimiento árabe de Israel (Acuerdos de Abraham), tratando de relegar a un segundo plano la cuestión palestina, ha mostrado sus limitaciones. Más pronto que tarde, y si quiere asegurar una mínima estabilidad regional que le permita desviar su atención hacia otras partes del globo que le resultan prioritarias, Washington deberá integrar la delicada cuestión palestina en su política regional y, en ese momento, la colaboración de Turquía puede resultar imprescindible. Es cierto que, como hemos comentado, su apoyo a Hamas amenaza el buen tono de las relaciones turco-israelíes, lo que, habida cuenta del incondicional apoyo estadounidense hacia Israel, podría transmitir tensiones hacia las relaciones entre EE. UU. y Turquía. Pero su capacidad de interlocución ante los representantes palestinos, en general, y ante Hamas, en particular, puede convertirse en un activo que Turquía podría utilizar en apoyo de los norteamericanos, deseosos de evitar la expansión del conflicto por toda la región.

Más allá de Oriente Medio, la cooperación con Turquía podría resultar igualmente provechosa para los estadounidenses en su renovada «estrategia de contención» de sus grandes rivales sistémicos, la Federación Rusa y China. Además de su papel mediador en la guerra de Ucrania, la influencia turca en el Cáucaso sur y en Asia Central, patio trasero de ambos rivales, podría ser un recurso estratégico de gran valor en un momento de renovado interés estadounidense por esas regiones.

Sin embargo, la cooperación en esta parte del mundo se presenta problemática. En primer lugar, porque la presencia occidental en estas regiones es percibida por Turquía como algo extraño y no necesariamente deseable. Pero, además, porque la visión de la geopolítica norteamericana de suma cero en pos de la hegemonía global no se alinea con los intereses de Turquía, para quien la toma de partido en esta pugna no parece lo más conveniente. Más aún si tenemos en cuenta que, con un poder militar sin rival y un poder económico abrumador, la tendencia a aplicar medidas coercitivas bajo la óptica de quien no está conmigo está en contra de mí resulta inevitable.

Es probable que Turquía trate, no de impedir, algo que no puede hacer, pero sí de limitar la penetración norteamericana en la región, especialmente la militar, que en los últimos meses va en aumento. Es por ahí por donde la falta de sintonía en los intereses de una y otra parte puede acabar manifestándose, haciendo saltar por los aires una frágil relación que, a pesar del aparente acercamiento del momento, sigue basada en la desconfianza.

3.2. ¿Y la OTAN?

Desde su ingreso en la organización en 1952, la OTAN ha sido para Turquía garantía de su seguridad frente a una todopoderosa Unión Soviética y, aunque el panorama geopolítico global ha cambiado sustancialmente desde su desmembramiento en 1991, ese sigue siendo su papel. En cinco ocasiones ha solicitado Turquía consultas con los aliados invocando el artículo 4 del Tratado de Washington por cuestiones relacionadas con los conflictos en Siria e Irak (OTAN, 2023) y aunque, obviamente, la amenaza no es equiparable a la de los peores momentos de la Guerra Fría, las divergencias estratégicas con la Federación Rusa en áreas esenciales para su seguridad hacen que las garantías que la Alianza le ofrece continúen siendo imprescindibles en su cálculo estratégico.

Pero por importantes que sean estas garantías, que lo son, su pertenencia a la organización y la toma de decisiones en la misma, basada en la unanimidad de sus miembros, otorga a Turquía una capacidad adicional de satisfacer sus intereses nacionales que hacen de su pertenencia a la OTAN un activo estratégico del que, en ningún caso, está dispuesta a renunciar. Y así lo hemos podido percibir en la definición de su postura ante la política de expansión de la OTAN, en particular en el proceso de aceptación del ingreso de Finlandia y Suecia. En ambos casos, Turquía argumentó la presencia de miembros de organizaciones terroristas en aquellos países, como el PKK y el DHKP-C, para condicionar la aprobación de su ingreso, exigiendo cambios en sus respectivas legislaciones antiterroristas. Así ocurrió en el caso de Finlandia, que finalmente completó su adhesión el pasado 4 de abril, pero no en el de Suecia que, a juicio de las autoridades turcas, no hizo suficientes reformas como para satisfacer sus exigencias. No fue hasta finales de octubre de 2023 que el Gobierno turco trasladó este asunto a la consideración del parlamento y hubo que esperar hasta marzo de 2024 para que la adhesión oficial de Suecia se materializara.

Naturalmente, el papel de Turquía en la OTAN se ve fuertemente condicionado por sus relaciones con EE. UU. y viceversa. El tortuoso proceso de adhesión de Suecia ha sido, a su vez, conectado por los estadounidenses a una cuestión de trascendencia estratégica para Turquía, como es la modernización de su Fuerza Aérea, para lo que pretende adquirir cuarenta unidades de la versión más moderna del avión de combate F-16 y ochenta kits de modernización para otros tantos aparatos que están a punto de entrar en la obsolescencia. Turquía necesita esos aparatos para mantener su superioridad aérea sobre Grecia en el Egeo y el Mediterráneo, en tanto no se incorpore su Fuerza Aérea, el avión de combate de 5.ª generación que desarrolla su industria de defensa, previsto para 2030. El acuerdo final de Turquía al ingreso de Suecia ha posibilitado que, finalmente, las autoridades norteamericanas hayan aprobado esta operación, abriendo un periodo relativamente dulce en las relaciones turco-estadounidenses. No obstante, no puede perderse de vista que, en cualquier caso, éstas seguirán condicionadas por el apoyo norteamericano a las organizaciones que, como arriba hemos indicado, Ankara percibe como amenazas existenciales: La organización de Fetullah Gülen y el PKK en Siria.

3.3. ¿Una nueva era en las relaciones con la UE?

El proceso de adhesión iniciado hace décadas y, *de facto*, paralizado desde 2006, es el eje alrededor del cual giran las relaciones de Turquía con las instituciones europeas y con sus estados miembros de forma bilateral. Más de treinta años han pasado desde que, en 1987, Turquía cursase su solicitud formal de adhesión a la Comunidad Económica Europea y ya casi veinte desde que, en 2005, se iniciase oficialmente el proceso de negociación para su incorporación a la Unión Europea sin que apenas se haya avanzado en lo que continúa siendo un objetivo estratégico de primer orden para el Gobierno turco. Y nada indica que las cosas vayan a cambiar sustancialmente a corto plazo.

Por ambas partes aparecen escollos que resultan, por el momento, difíciles de superar, si no directamente insalvables. Para Turquía, el reconocimiento de la administración grecochipriota, miembro de la UE desde 2004, es el asunto más espinoso, más desde que, tras el fracaso de las últimas negociaciones en 2017, Turquía haya pasado a priorizar la opción de dos estados para la resolución del conflicto, en contra de lo anteriormente determinado por NN. UU. y a pesar de las preferencias de Grecia y de Chipre.

Para los europeos, aunque se esgrimen otras razones, lo cierto es que la incorporación de una Turquía con más de ochenta millones de habitantes supondría un vuelco en los equilibrios de poder en el seno de la UE inadmisibles para algunos de sus estados miembros. Considérese que gran parte de las decisiones en el Consejo Europeo se adoptan por mayoría cualificada, que requiere un mínimo de un 55 % de los países representando, al menos, un 65 % de la población y que una minoría de bloqueo se puede constituir con un mínimo de cuatro países que representen un 35 % de los habitantes de la UE. Turquía se convertiría en uno de los países con mayor capacidad de influir en las decisiones del conjunto y eso no parece formar parte de los planes de la Unión.

Aun así, a ambos les interesa mantener relaciones mínimamente fluidas y es de esperar que, tras las elecciones del pasado mes de mayo y perdida toda esperanza por parte europea de un cambio en el liderazgo político del país, la política de normalización emprendida por Turquía permita un mínimo entendimiento y cooperación en áreas de interés común. Pero, *a priori*, no resultará fácil. Los intereses turcos en regiones como Siria, el Cáucaso y el Mediterráneo son claramente divergentes con los europeos y las razones que sustentan estas divergencias no son fáciles de resolver mediante la mera buena voluntad.

El apoyo incondicional de Francia a la causa armenia; el apoyo europeo, esencialmente francés, a las Fuerzas Democráticas Sirias (SDF, por sus siglas en inglés), milicias formadas por los occidentales sobre la base de las milicias kurdas del PYD, rama siria del PKK; la tolerancia que los estados europeos muestran respecto a las actividades de ese grupo terrorista en sus territorios¹³; la diferente consideración respecto a los gulenistas huidos a países europeos tras el intento de golpe de estado de 2016, que se traduce en constantes negativas a las demandas turcas de extradición; la expansión, a juicio de las autoridades turcas, de la islamofobia por Europa ante la pasividad de sus Gobiernos; las visiones radicalmente opuestas entre Grecia, Chipre y Turquía sobre la delimitación de los espacios de soberanía en el mar Egeo y en el Mediterráneo oriental; o las diferentes posturas sobre la resolución del conflicto de Chipre, antes mencionadas, son sin duda, las cuestiones de mayor calado que, en uno u otro

¹³ Según el Ministerio del Interior de la República Federal de Alemania (2023), tan solo en ese país el PKK mantiene unos 14 500 miembros y el DHKP-C otros 2 550, responsabilizando a las autoridades alemanas a estos grupos de la comisión en 2022 de 1 974 delitos.

momento, tienen potencial para incrementar considerablemente la tensión política.

Hay factores que, no obstante, podrían hacer converger, al menos parcialmente, los intereses de ambas partes, favoreciendo la cooperación. El papel mediador que Turquía ha decidido ejercer con ocasión de la guerra en Ucrania y otros conflictos regionales, como las revueltas en Sudán el pasado verano, está haciendo de Turquía un socio indispensable para el mundo occidental, en general, y para la UE en particular.

La UE bien podría apoyarse en la creciente influencia de Turquía en regiones como Asia Central, de gran interés para los europeos, en África, donde, además de a la amenaza yihadista, la UE se enfrenta a grandes dificultades frente a la creciente influencia de rivales sistémicos como China o Rusia, o aprovechar su cada vez mayor importancia como *hub* energético para el suministro de recursos procedentes del Caspio y Oriente Medio hacia una Europa deseosa de desconectarse energéticamente de Rusia. Pero para ello sería necesario que por las dos partes se compartimentasen las diferencias que los separan en otras áreas. No es improbable que muchas de las oportunidades que se presentan acaben interpretándose en sentido contrario y adopten un tono competitivo.

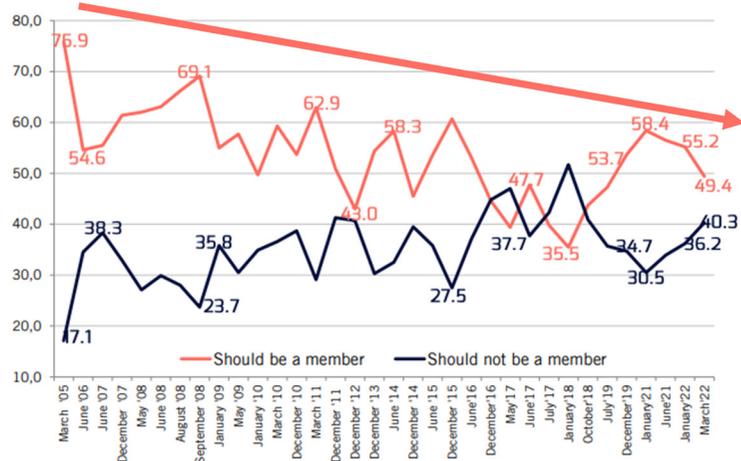
Sea como fuere, una reanudación del proceso formal de adhesión resulta poco probable. A pesar de que, como hemos visto, el ingreso en la UE continúa siendo oficialmente un objetivo estratégico para Turquía, todo hace indicar que el interés se ha perdido y, como en la fábula de Esopo, ya se ha llegado a la conclusión de que «las uvas no estaban maduras». De hecho, Erdoğan se ha expresado con claridad al respecto: «Turquía ya no espera nada de la UE, a cuyas puertas ha estado esperando durante 60 años» (Bayar, 2023). Y las encuestas muestran un desinterés creciente por parte de la población por el proyecto europeo (figura 3).

Para Turquía, la principal aportación de la UE a sus aspiraciones geopolíticas es el desarrollo de su papel como socio comercial y, para ello, la adhesión no es un elemento esencial. En estos momentos, la obtención de un estatus especial (socio preferencial o similar) y la actualización de la unión aduanera podrían ser suficientes. En cualquier caso, lo que está fuera de toda duda es que Turquía aspira a establecer una relación de igual a igual y solo si desde la UE se acepta este hecho podrán establecerse relaciones mutuamente beneficiosas. Cuestiones como la expansión de la islamofobia en Europa y la aplicación de políticas europeas que desde Turquía son juzgadas como de «doble rasero» tenderán a

When accession talks began in March 2005, backing for membership was 76%. Levels of support have fluctuated over the years and stood at 49% in March 2022.

Should Turkey be a European Union member, or not?

Comparative graphic - %



metropoll

Turkey's Pulse
March 2022

Figura 3. Resultado de la encuesta sobre la evolución del apoyo popular a la adhesión de Turquía a la UE, de marzo de 2022. Fuente: METROPOLL

incrementarse en un futuro, dificultando el entendimiento entre unos socios que, a pesar de todo, se necesitan de forma mutua.

4. La vertiente oriental

Consciente de su situación a caballo entre ambos mundos, el momento geopolítico actual de traslación del centro de gravedad mundial hacia la masa euroasiática presenta para Turquía una serie de oportunidades que no está dispuesta a desaprovechar. No se trata de un cambio de alineamiento y de la adopción de un «giro euroasiático» del país, como en ocasiones se ha presentado, sino de encontrar alternativas que equilibren sus relaciones con Occidente, lo que, en este nuevo orden multipolar emergente que, entre otras consecuencias, está produciendo la división del mundo en bloques opuestos que exigen tomar partido por una u otra opción, no es tarea fácil.

4.1. La Federación Rusa

Tras haber sufrido momentos de muy elevada tensión con la Federación Rusa, especialmente tras el derribo de un avión de combate ruso que había invadido su espacio aéreo en junio de 2015, Turquía ha hecho grandes esfuerzos en los últimos años para mejorar sus relaciones con quien durante siglos ha sido uno de sus peores enemigos. El apoyo prestado por el presidente Putin a Erdoğan durante el fallido golpe de estado de julio de 2016 ha permitido el establecimiento de una renovada relación entre ambos gracias a la cual Turquía ha podido duplicar, prácticamente, el valor de sus transacciones comerciales con Rusia¹⁴, siendo el sector energético uno de los que mejores oportunidades presenta para su cooperación, pues aquí, a fin de cuentas, los intereses de ambos países convergen casi en su totalidad. Si Turquía pretende desde hace años convertirse en *hub* energético para distribución a los mercados europeos de unos recursos de los que carece, es Rusia la que en mayor medida los puede proporcionar¹⁵. Sobre esta cuestión hay acuerdo político entre ambos países al máximo nivel y en ello están implicados personalmente los presidentes Putin y Erdoğan (Daily Sabah, 2023).

Aun con todo, Ankara continúa considerando la cooperación con Moscú la mejor forma de reducir tensiones regionales (Strachota, 2023). De hecho, así lo demuestra su participación en foros como el de Astaná, en el que Rusia, Turquía e Irán tratan de rebajar las tensiones en Siria como paso previo a la apertura de un proceso de negociación política¹⁶, o el grupo 3+3, foro político que reúne a los tres países del Cáucaso sur además de, una vez más, Rusia, Turquía e Irán, para fomentar la cooperación en esta área de interés estratégico para las tres potencias regionales¹⁷.

Pero esto bien podría cambiar conforme el conflicto en Ucrania se acerque a su fin, cualquiera que sea la solución al mismo distinta

¹⁴ En concreto, el volumen comercial se incrementó un 96,8 % entre 2021 y 2022 (ITC, Trade Map).

¹⁵ Conviene recordar que ni el gas natural ni el petróleo transportado por oleoducto están, por el momento, sometidos a sanciones europeas y hoy en día continúan suministrándose a mercados europeos, especialmente a países del centro y este de Europa.

¹⁶ La última reunión bajo este formato se desarrolló en junio de 2023 en Kazajistán.

¹⁷ El más reciente encuentro de este foro, incluyendo a los ministros de Asuntos Exteriores de estos países, se celebró en Teherán, el pasado 24 de octubre de 2023, con la notable ausencia de Georgia. La próxima reunión está prevista en Turquía a lo largo del primer semestre de 2024.

de una derrota total de Rusia, lo que, en estos momentos, parece improbable. Aunque la sombra de Rusia es alargada, el debilitamiento de su influencia en el Cáucaso y Asia Central causado por su implicación en Ucrania resulta en estos momentos evidente y Turquía no ha desaprovechado la oportunidad para incrementar su presencia en la región, bien mediante el estrechamiento de relaciones bilaterales, como en el caso de Azerbaiyán, o bien mediante el impulso de organizaciones internacionales como la Organización de Estados Túrquicos (OTS, por sus siglas en inglés)¹⁸.

Es de esperar que, una vez Rusia pueda desviar su atención de Ucrania, trate de recuperar su influencia en el Cáucaso y Asia Central, habida cuenta, además, que probablemente para ese momento las potencias occidentales habrán incrementado su presencia en la misma. De ser así, no sería extraño que las relaciones entre Rusia y Turquía se vean sometidas a renovadas tensiones.

4.2. China

Oficialmente establecidas en 1971, las relaciones chino-turcas han mantenido, en general, un buen tono relativo, habiendo alcanzado, en 2010, el nivel de cooperación estratégica. Pero es, especialmente, a partir de la integración de Turquía en la iniciativa de la Franja y la Ruta (IFR), en 2015, que las relaciones entre ambos países adquieren verdadero impulso. En este sentido, esta iniciativa, que China presenta oficialmente en 2013, contribuye a satisfacer las aspiraciones turcas de desarrollar las comunicaciones, a través del Caspio, como base de su política de aproximación hacia Asia Central. Con la firma del *Memorándum de Entendimiento relativo al alineamiento de la IFR y el Corredor Intermedio*¹⁹, que así se denominó el documento oficial, Turquía conseguía revitalizar el viejo proyecto del Corredor Intermedio (MC), propuesto en los años noventa del pasado siglo, pero que, ante las evidentes ventajas que las rutas que soslayan el mar Caspio ofrecían, apenas había podido prosperar (figura 4).

Si el desarrollo del MC fue de gran interés para Turquía durante los años que siguieron a su integración en la IFR, no lo ha sido

¹⁸ Esta organización fue establecida en 2009 por iniciativa de Turquía y en ella participan, además de la propia Turquía, Azerbaiyán, Kazajistán, Kirguistán, y Uzbekistán.

¹⁹ En la cumbre del G20 de Antalia, celebrada los días 15 y 16 de noviembre de 2015, Turquía y China firmaron el *Memorandum of Understanding on Aligning the Belt and Road Initiative and the Middle Corridor Initiative*.

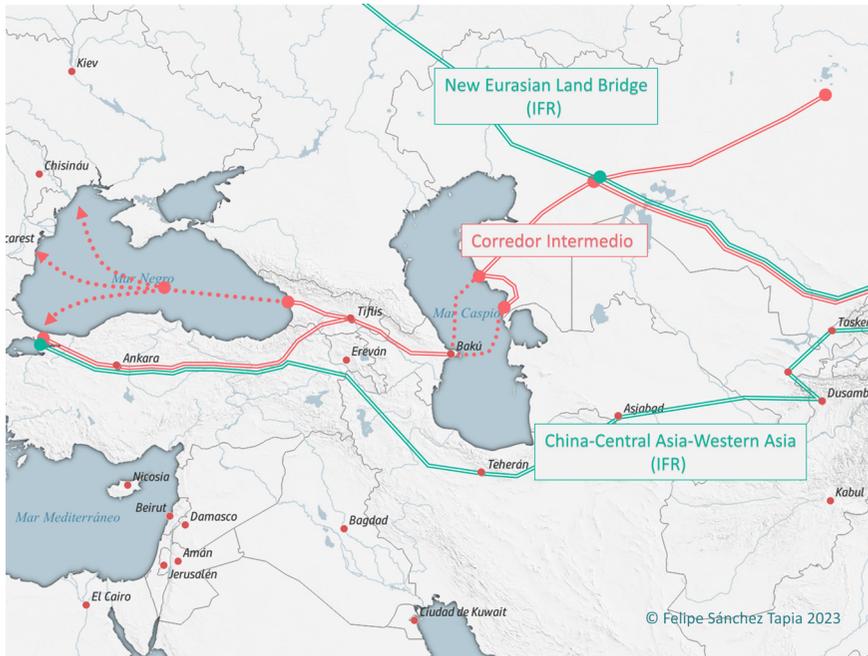


Figura 4. Corredores económicos de interés para Turquía. Elaboración propia

tanto para China, que apenas ha invertido en él un 1,3 % de lo destinado a la IFR a nivel global (Ergenç & Göçer, 2023). Pero los efectos de la guerra de Ucrania están haciendo que el MC, al evitar los territorios de Rusia e Irán, cobre renovado interés. De momento, por él apenas transita un 10 % de las mercancías que lo hacen por los corredores del norte, atravesando la Federación Rusa, pero es significativo que el transporte de mercancías por el MC el pasado 2022 se haya incrementado dos veces y media respecto al año anterior, tendencia que se ha mantenido durante los primeros meses de 2023 (Dusek, 2023). Y el acuerdo de asociación estratégica alcanzado entre China y Georgia, el pasado mes de julio, no hace, sino sentar las bases para una mayor implicación del país en el desarrollo de este corredor (Avdaliani, 2023b). También los contactos entre China y Turquía a este respecto se han intensificado desde que empezara la guerra y no debería extrañarnos que el desarrollo de este corredor tienda a incrementar el interés de China por invertir en infraestructuras en Turquía (Avdaliani, 2023a).

A pesar de su manifiesta voluntad por adherirse a la IFR, Turquía no ha sido un negociador fácil y, con carácter general, la defensa de sus intereses ha tendido a prevalecer sobre otras

consideraciones, forzando a China a aceptar sus exigencias y, a diferencia de lo que ha ocurrido con otros países, evitando caer en la denominada «trampa de la deuda» (Ergenç & Göçer, 2023). Es de esperar que Turquía trate de mantener esta política, aunque está por ver si la difícil situación de la economía turca, necesitada de grandes inversiones del exterior, se lo permite.

La mayor dificultad que ensombrece las relaciones entre ambos países es el apoyo turco a la minoría uigur en el Sinkiang chino, pueblo musulmán de origen túrquico con aspiraciones de independencia. Turquía acoge a unos cincuenta mil uigures huidos de China y, oficialmente, la política exterior turca otorga gran importancia a la defensa de los derechos y libertades de esta minoría. Sin embargo, el pragmatismo se ha impuesto en los últimos años y el interés por mejorar las relaciones con la República Popular ha propiciado los gestos conciliadores en detrimento de esta minoría, como la firma del tratado de extradición con China en 2017 (Kahgarian & Sahinkaya, 2021) o la designación del Movimiento Islámico del Turkestán Oriental²⁰ como grupo terrorista, ese mismo año (CGTN, 2017). La realidad es que, ante el perceptible incremento de las detenciones y la vigilancia sobre la población uigur en su territorio, Turquía ha dejado de ser el santuario para esta minoría que en otro tiempo fue (Jardine, *et al.*, 2021: 48). Cuestión de *realpolitik*.

Más allá de estas cuestiones, el hecho de que la expansión de China por el mundo se base, en gran medida, en la priorización de la cooperación comercial con los países interesados, sin injerencia en sus asuntos internos y con el uso de su poder militar limitado a los espacios que le resultan vitales (Taiwán y mar de China), la presencia turca en regiones de interés común, como Asia Central, no tiene por qué resultar problemática. En teoría y, al menos, por el momento, la cooperación china no es excluyente y si ambos son capaces de compartimentar sus diferencias en aras de mantener unas relaciones mínimamente saludables, Turquía puede encontrar en la República Popular China un potencial aliado para equilibrar sus relaciones con los países occidentales que no interfiera en la persecución de sus objetivos en el marco del «siglo de Turquía». La asociación de Turquía con la Organización de Cooperación de Shanghai (SCO, por sus siglas en inglés) sin duda lo facilitará²¹.

²⁰ Este movimiento separatista uigur pretende el establecimiento de un califato independiente en la región de Sinkiang, a la que se refieren como «Turkestán Oriental».

²¹ Desde 2013 Turquía es *Dialogue Partner* de la SCO.

5. Conclusiones

A lo largo de los últimos veinte años, Turquía ha conseguido situarse, indiscutiblemente, entre las potencias regionales de rango medio, emprendiendo de manera proactiva una política exterior autónoma e independiente que, aunque no siempre de manera exitosa, le ha llevado a intervenir fuera de sus fronteras para tratar de resolver los numerosos conflictos que salpican su turbulento vecindario, de acuerdo con sus intereses nacionales.

Más allá del ámbito regional, Turquía pugna simultáneamente por obtener un reconocimiento internacional que le permita intervenir e influir como gran potencia en asuntos globales, mejorando su posición en el nuevo orden mundial que la competición entre grandes potencias está configurando. Esta voluntad por ejercer influencia a nivel global ya se percibe con claridad desde mediados de la pasada década, pero es a partir de octubre de 2022 cuando el presidente Erdoğan da a conocer al mundo su visión de largo plazo denominada «El siglo de Turquía», que, formalmente articulada e incluyendo objetivos, programas, acciones, etc. marca la pauta para hacer del país una de las diez primeras potencias mundiales en términos políticos, económicos, tecnológicos, diplomáticos y militares.

Para Erdoğan, Turquía es una potencia independiente que no pertenece genuinamente ni a Oriente ni a Occidente y aspira al liderazgo político, cultural e incluso religioso en Oriente Medio, en el Mediterráneo oriental, en el Cáucaso sur y en el mar Negro, capaz de, extender su influencia hacia regiones más remotas como Asia Central y el continente africano, considerando incluso hacerse presente en el extremo oriente, como indica su relación de asociación con la SCO.

Es un planteamiento ambicioso cuya materialización requiere, en primer lugar, el reajuste de una política exterior que, basada en el empleo prioritario de su poder militar en su entorno inmediato (Siria, Irak, Mediterráneo, mar Egeo) había acabado, a finales de la pasada década, por sumir al país en un indeseable aislamiento diplomático que resultaba imprescindible romper. Y para ello imprimió un cambio de rumbo en sus relaciones exteriores que se materializó en la aplicación de una política de reconciliación en todas direcciones, claramente perceptible en su aproximación a las potencias del golfo Pérsico, cuyo capital necesita para sortear la crisis económica que padece, pero también a Egipto, a Israel, a Armenia e incluso a Grecia.

A pesar de los altibajos provocados por acontecimientos que, como demuestra la crisis de Gaza, en un entorno tan volátil nunca se pueden descartar, esta política está dando sus frutos, mejorando la posición de Turquía en el entorno regional y contribuyendo, a su vez, a rebajar las tensiones creadas con los socios y aliados occidentales. La victoria electoral de Erdoğan y su partido en las elecciones presidenciales del pasado mes de mayo hacen presagiar una continuidad de esta política exterior y no hay razones para creer que, salvo los imprescindibles ajustes que serán necesarios para reaccionar a los acontecimientos imprevistos, Turquía vaya a cambiar sustancialmente de enfoque. Indudablemente, esta política de reconciliación regional está teniendo efectos muy positivos para las aspiraciones de Turquía, pero, inevitablemente, acabará por interferir con las grandes potencias, tanto en la gestión de los asuntos regionales como en el proceso de expansión de su influencia por otras áreas del globo.

Por lo que a la vertiente occidental se refiere, la cooperación con Turquía podría ser muy positiva en cuestiones como, por ejemplo, el suministro de recursos energéticos hacia Europa, el desarrollo del corredor intermedio o la lucha contra la expansión del islamismo radical en regiones como Asia Central, el Cáucaso sur o en los países del norte de África y el Sahel. Y otro tanto podría decirse de su participación en la resolución de conflictos regionales como el de Ucrania, el de Gaza o incluso el de Siria, donde su capacidad de interlocución puede resultar de gran interés. Pero la realidad es que, por el momento, es la desconfianza lo que preside sus relaciones y, consecuentemente, es probable que la intervención simultánea en estas áreas acabe adquiriendo tintes competitivos. La reconfiguración geopolítica del Cáucaso sur, con Armenia tratando de distanciarse de Rusia y de acercarse a Francia y a EE. UU., y el creciente interés de los occidentales en Asia Central, patio trasero de Rusia y de China, hacen de estas regiones posibles escenarios donde el buen tono las relaciones turco-occidentales sea puesto a prueba.

Turquía aspira a establecer relaciones de igual a igual con los europeos y, siendo la adhesión de Turquía a la UE poco probable en la actualidad, serán los acuerdos o desacuerdos bilaterales con países como Grecia, Chipre, Francia o Alemania los que, en mayor medida, marquen el tono de las relaciones del conjunto. La permanente situación de espera a las puertas de la UE es muy perjudicial para ambas partes y especialmente humillante para Turquía. Desde este punto de vista, sería urgente encontrar

solución específica para Turquía que, de una vez por todas, cierre una herida por la que sangran sus relaciones.

Con los EE. UU., a pesar de que su papel como mediador en la guerra de Ucrania ha revalorizado su peso estratégico, las desavenencias continúan girando en torno a dos cuestiones que, para Turquía, suponen amenazas existenciales: la presencia de Fetullah Gülen en territorio estadounidense y el apoyo norteamericano a la filial del PKK en el norte de Siria. Mientras no se resuelvan, sus relaciones estarán sujetas a sobresaltos y el malestar tenderá a manifestarse en otras cuestiones que, aun siendo importantes, pueden considerarse de segundo rango.

En estas condiciones, Turquía encuentra en China y en Rusia unas potencias globales con asiento permanente en el Consejo de Seguridad de NN. UU. con las que compensar sus problemáticas relaciones con el mundo occidental. La guerra de Ucrania ha acrecentado el interés ruso por Turquía y la expansión de esta última por el Cáucaso y Asia Central, aunque en constante aumento, no es capaz de amenazar, por el momento, el dominio de Rusia. No tiene ni la capacidad económica ni militar para hacerlo.

Por otro lado, la presencia de China en estas mismas regiones es todavía limitada y su proyecto de la IFR presenta más oportunidades que desafíos. De momento, la penetración de China en estos espacios no busca la exclusividad y ello facilitaría la cooperación. No obstante, conforme estas regiones acrecientan su importancia geopolítica, es de esperar que otros actores, y no solo los occidentales, se vayan sumando a la competencia, lo que, a largo plazo, puede complicar a Turquía la consecución de sus objetivos estratégicos.

Turquía ha adoptado una arriesgada política de equilibrios a nivel regional y global que, de momento, la sitúa en buena posición de partida para afrontar los cambios que se derivan de la traslación del poder mundial hacia la región del indo-pacífico. Pero la intensificación de la competitividad entre grandes potencias supondrá para Turquía un auténtico desafío. Cuestiones como Taiwán, el desarrollo final de la guerra en Ucrania, la evolución del conflicto de Gaza y una serie de crisis imprevistas que, como cisnes negros, a buen seguro surgirán a lo largo de los próximos años, podrán contribuir a reforzar el peso estratégico de Turquía ante las grandes potencias o actuar en sentido contrario. De la adecuada gestión de estas cuestiones en el contexto de la formación de bloques que caracteriza el nuevo orden mundial y ante una visión dicotómica

de las relaciones internacionales que dicta que «quien no está conmigo está en contra de mí» dependerá que, efectivamente, el presente sea el «siglo de Turquía». Todo un reto.

Bibliografía

- Ataman, M. (2023). The Century of Türkiye: A New Foreign Policy Vision for Building the Türkiye Axis. *Insight Turkey*. 5 (3), pp. 73-96.
- Avdaliani, E. (2023a). *China's 2023 Trade and Investment with Türkiye: Development Trends* [en línea]. [Consulta: 2 noviembre 2023]. Disponible en: <https://www.silkroadbriefing.com/news/2023/01/25/chinas-2023-trade-and-investment-with-turkiye-trends/>
- . (2023b). *What's Behind China's Strategic Partnership With Georgia?* [en línea]. [Consulta: 16 enero 2024]. Disponible en: <https://carnegieendowment.org/politika/90394>
- Bassit, R. (2023). Turkey's ambassador to Israel assumes post as reconciliation advances [en línea]. *Al-Monitor*. [Consulta: 16 enero 2024]. Disponible en: <https://www.al-monitor.com/originals/2023/01/turkeys-ambassador-israel-assumes-post-reconciliation-advances>
- Bayar, G. (2023). EU has failed to keep its promises, unlike Türkiye: President Erdoğan [en línea]. *Agencia Anadolu*. [Consulta: 16 enero 2024]. Disponible en: <https://www.aa.com.tr/en/europe/eu-has-failed-to-keep-its-promises-unlike-turkiye-president-erdogan/3005426>
- Bekdil, B. E. (2023). *Turkey, UAE strengthen defense industry ties with dozens of deals* [en línea]. [Consulta: 16 enero 2024]. Disponible en: <https://www.defensenews.com/industry/2023/10/13/turkey-uae-strengthen-defense-industry-ties-with-dozens-of-deals/>
- CGTN. (2017). *Turkey lists «E. Turkestan Islamic Movement» as terrorists* [en línea]. [Consulta: 16 enero 2024]. Disponible en: <http://en.people.cn/n3/2017/0803/c90883-9250745.html>
- Congreso de EE. UU. (2017). *Public Law 115-44* [en línea]. [Consulta: 16 enero 2024]. Disponible en: <https://congress.gov/115/plaws/publ44/PLAW-115publ44.pdf>
- Consejo Europeo. (2016). *Declaración UE-Turquía, 18 de marzo* [en línea]. [Consulta: 16 enero 2024]. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>

- . (2024). *Mayoría cualificada* [en línea]. [Consulta: 16 enero 2024]. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/council-eu/voting-system/qualified-majority/>
- Daily Sabah*. (2022). 'Century of Türkiye,' revolution to bring peace to world: Erdoğan [en línea]. [Consulta: 16 enero 2024]. Disponible en: <https://www.dailysabah.com/politics/elections/century-of-turkiye-revolution-to-bring-peace-to-world-erdogan>.
- . (2023). Türkiye looking into Russia's road map for gas hub [en línea]. [Consulta: 16 enero 2024]. Disponible en: <https://www.dailysabah.com/business/energy/turkiye-looking-into-russias-road-map-for-gas-hub>
- Davutoğlu, A. (2008). Turkey's Foreign Policy Vision: an Assessment of 2007. *Insight Turkey*, 10 (1), pp. 77-96.
- Dusek, M. (2023). From pathway to highway in Eurasia [en línea]. *World Economic Forum*. [Consulta: 16 enero 2024]. Disponible en: <https://www.weforum.org/agenda/2023/06/creating-a-green-and-digital-corridor-through-eurasia/>
- Ergenç, C. y Göçer, D. (2023). *China's Response to Türkiye's Volatile Authoritarianism*. *Front Matter*, pp. ii-iv.
- Fidan, H. (2023). Turkish Foreign Policy at the Turn of the 'Century of Türkiye': Challenges, Vision, Objectives, and Transformation. *Insight Turkey*, 25 (3), pp. 11-25.
- Gobierno de Turquía. (2023). *Türkiye Yuzyili* [en línea]. [Consulta: 16 enero 2024]. Disponible en: <https://turkiyeyuzyili.com/anasayfa>.
- Guldogan, D. (2023). Türkiye, Greece hold meeting on confidence-building measures. *Agencia Anadolu* [en línea]. [Consulta: 16 enero 2024]. Disponible en: <https://www.aa.com.tr/en/europe/turkiye-greece-hold-meeting-on-confidence-building-measures-/3052775>
- Jardine, B., Lemon, E. y Hall, N. (2021). *No space left to return: China's transnational repression of Uyghurs* [en línea]. [Consulta: 16 enero 2024]. Disponible en: https://oxusociety.org/wp-content/uploads/2021/06/transnational-repression_final_2021-06-23.pdf
- Kahgarian, A. y Sahinkaya, E. (2021). Analysts: Extradition Treaty Between Turkey, China Endangers Uighur Refugees [en línea]. *VOA*. [Consulta: 26 enero 2024]. Disponible en: https://www.voanews.com/a/east-asia-pacific_analysts-ex

- tradition-treaty-between-turkey-china-endangers-ughur-refugees/6200467.html
- Kaya, M. (2009). The «Eastern Dimension» in Turkish Foreign Policy Grows. *Turkey Analyst*, 2(18).
- Mgdesyan, A. (2023). Unhappy with Russia, Armenia seeks new security partners [en línea]. *Eurasianet*. [Consulta: 16 enero 2024]. Disponible en: https://eurasianet.org/unhappy-with-russia-armenia-seeks-new-security-partners?utm_source=dlvr.it&utm_medium=twitter
- Middle East Monitor [MEM]. (2023). *Turkiye, Egypt say they will cooperate more closely on Libya* [en línea]. [Consulta: 16 enero 2024]. Disponible en: <https://www.middleeastmonitor.com/20230413-turkiye-egypt-say-they-will-cooperate-more-closely-on-libya/>.
- Ministerio de AA. EE. de la República de Turquía. (2023). *Asia Anew Initiative* [en línea]. [Consulta: 15 diciembre 2023]. Disponible en: <https://www.mfa.gov.tr/asia-anew-initiative.en.mfa>
- NN. UU. (2014). *General Debate: General Assembly of the United Nations* [en línea]. [Consulta: 16 enero 2024]. Disponible en: <https://www.un.org/en/ga/69/meetings/gadebate/24sep/turkey.shtml>
- OTAN. (2023). *The consultation process and Article 4* [en línea]. [Consulta: 16 enero 2024]. Disponible en: file:///C:/Users/fstap/Zotero/storage/SYRQKTGJ/topics_49187.html
- Strachota, K. (2023). *With Russia's future uncertain, Turkey and the West need each other*. Middle East Institute.
- Turkish Minute. (2023). *Israel's oil imports continue to pass through Turkey despite Erdoğan's pro-Palestinian rhetoric* [en línea]. [Consulta: 16 enero 2024]. Disponible en: <https://www.turkishminute.com/2023/10/30/israel-oil-import-continue-pass-through-turkey-despite-erdogan-palestinian-rhetoric/>
- Yalcin, E. y Felbermyr, G. (2021). *The EU-Turkey Customs Union and traderelations: whatoptionsforthefuture?*[en línea]. [Consulta: 16 enero2024]. Disponible: https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/INTA/DV/2021/09-01/IDA_PolDep_EU-Turkey_Customs_Union_July2021_EN.pdf
- Zanotti, J. y Thomas, C. (2023). *Turkey (Türkiye): Major Issues and U.S. Relations*. Washington, Congressional Research Service.

Capítulo tercero

India: la potencia indefinible

Ana Ballesteros Peiró

Resumen

Este artículo pretende ubicar a India dentro de la definición de potencias medias, más allá de las dificultades de clasificación. La reorientación de la política exterior en la década de 1990 sigue generando ajustes que aún impiden interpretar con claridad el papel de India en el mundo. Con una parte de legado del pasado todavía presente, la transformación de India es un proceso en ciernes. En su camino hasta llegar a ser una potencia global, el gobierno de Nueva Delhi no pretende emular a ningún otro país. India prefiere elegir los tiempos, la forma y el contenido según sus propios intereses y ritmo. El comportamiento indio en el mundo ejemplifica la «multicomplejidad» del escenario global, donde un número creciente de actores escapan a las dictaduras de las hegemonías y eligen cambiar el guion de las teorías tradicionales de relaciones internacionales.

Palabras clave

India, Potencias medias, Gran Competición Global, Indo-Pacífico, Política exterior.

India: the indefinable power

Abstract

This article aims to place India within the definition of middle powers, beyond the classification difficulties that the term entails. The reorientation of its foreign policy in the 1990s continues to generate adjustments that still need prevent a clear interpretation of India's role in the world. With a part of the legacy of the past still present, the transformation of India is a budding process whose characteristics are being redefined daily. On its way to becoming a global power, the New Delhi government is not trying to emulate any other country. India prefers to choose the timing, form and content according to its own interests and pace. India's behavior in the world is an example of the «multicomplexity» of the global scenario, where more and more actors are escaping the dictatorships of hegemonies and choosing to change the script of traditional theories of international relations.

Keywords

India, Middle power, Great Power Competition, Indo-Pacific.

1. Introducción: buscando su lugar en el mundo

India (o Bharat), a pesar de su vasto territorio y de ser el país más poblado del mundo, sigue siendo una incógnita. A este desconocimiento, hay que sumarle una serie de tópicos que impiden un mejor entendimiento del país. Por una parte, existe una visión que infravalora sus posibilidades con base en la pobreza, la sobrepoblación, su heterogeneidad o el papel omnipresente de la religión. Pero, por otra parte, se hace énfasis en sus capacidades materiales, cuyos datos mejoran gradualmente. Este grande asiático es ya la quinta economía mundial (desbancando a su anterior potencia colonizadora, el Reino Unido) y mantiene un porcentaje de crecimiento elevado; cuenta con el quinto mayor arsenal nuclear del mundo; y, recientemente, ha conseguido enviar una misión espacial a la luna, lo que le convierte en el cuarto país en conseguirlo.

Entre estas dos visiones de India, se desconoce el término medio. En aras de la claridad, las teorías sobre potencias medias y de los países candidatos a ser superpotencias no alcanzan a ofrecernos las claves necesarias para su mejor comprensión. Con los cambios en el escenario global y la fluidez de los factores que se emplean para definir las potencias medias en el siglo XXI, es difícil realizar una categorización a base de criterios bien definidos.

Para Cooper y Dal (2016), la inclusión de un país en el G20 nos puede ayudar a definir su entrada en esta categoría. Estos académicos describen la tercera ola de potencias medias, en la que cada Estado muestra diferentes tipos de capacidades. A los clásicos factores del tamaño (territorio y población) y desarrollo tecnológico, se les pueden sumar otros elementos que contribuyan a realizar una clasificación. Struye de Swielande (2019: 20) define cinco características que señalan una potencia media: capacidades, autoconcepto, estatus, impacto regional e impacto sistémico. Este autor, además, ubica estos países en un ámbito intermedio entre las potencias grandes y los países pequeños, ostentando una posición intermediaria que les brinda acceso a los grandes, y, simultáneamente, les permite ser cercanos a los pequeños y establecer redes con países afines. En términos estructurales, se puede inferir una buena parte de su poder a partir de la posición o localización en estas redes y de las relaciones con otros Estados.

Lee, Chun, Suh y Thomson (2015: 6), en cuanto a la diplomacia, creen que las potencias medias necesitan poseer capacidad

material que los ubique en una posición atractiva, de forma que puedan establecer una red o comunidad de países afines. Respecto a las capacidades, la influencia de una potencia media se define según el contexto de una red amplia, en la que cada uno de estos Estados puede ejercitar su influencia y perseguir sus objetivos.

India presenta particularidades entre potencia media, regional y global. En términos económicos, mantiene un elevado crecimiento (7,2 % en el año fiscal 2022/23), pero este dato convive con el hecho de que todavía es un país de renta baja (PIB per cápita de 2 256 \$ norteamericanos para 2021, según el Banco Mundial). Es el séptimo país del mundo con mayor tamaño (3 287 000 000 km²) y el primero en población (supera los 1 400 000 000 de habitantes), con la estimación de que en breve sobrepase a China¹. Asimismo, India posee la cuarta fuerza militar (Ejército) del mundo. Dada su posición en el Índico, su flota naval puede mejorar, dado que está todavía muy por debajo de las capacidades de China, su principal rival en Asia.

El crecimiento de India precisa una mayor demanda de energía y, a su vez, una mayor proyección internacional en busca de contactos y redes que brinden esos recursos. La capacidad de establecer vínculos y proyectar poder más allá de su vecindario, en el que no se cuestiona su posición hegemónica, y un entorno internacional favorable en el que desempeñe un papel global más significativo, han propiciado un aumento de su presencia.

Si tenemos en cuenta la proyección india, su papel en el mundo es híbrido. En un marco global multicomplejo (Acharya, Estevadeordal y Goodman, 2023), sus características más duras son insuficientes para definir su papel en el mundo. De esta manera, a su gran tamaño (territorial y su Zona Económica Exclusiva, ZEE), población y su posición privilegiada en el océano Índico, hay que incluir la capacidad de interactuar con otros países y de estar presente en diferentes organizaciones regionales e internacionales.

Aunque no todas las potencias medias son también potencias regionales, India es el país más grande y central del sur de Asia, lo que le ha permitido, a lo largo de su historia, ejercer de actor

¹ Se desconoce el número real de habitantes, dado que la realización del último censo poblacional, que debió tener lugar en 2021, fue pospuesto a raíz de la pandemia de Covid-19.

hegemónico en su vecindario. Sin embargo, su posición está siendo retada por la mayor presencia de China.

A los factores previamente mencionados (materiales, ubicación, momento histórico internacional favorable), es necesario añadir la concurrencia de otros dos. Uno es que el gobierno del primer ministro Narendra Modi tiene como objetivo proyectar más poder y, el otro, es el anhelo de la población de que India ocupe un lugar más relevante en el ámbito internacional. Esta combinación de elementos sitúa a India en una posición atípica entre las potencias medias.

2. Visión india: redefiniendo los términos

En los últimos años, con el cambio de siglo y la ascendencia del continente asiático, se están desarrollando estudios que pretenden hacer mayor justicia al papel de los países no occidentales². Es ya un hecho aceptado, aunque a regañadientes, que las Relaciones Internacionales son la disciplina académica más occidental y «blanca» de todas. La creación del conocimiento ha servido, tradicionalmente, para describir el mundo y las relaciones de los países entre sí, desde una perspectiva del poder. Dada la emergencia de países anteriormente colonizados como actores de pleno de derecho, es preciso una revisión de estas teorías.

Una forma de interpretar el comportamiento de India desde su propia tradición recurre a la obra clásica *Arthashastra* (o la ciencia de las ganancias materiales) atribuido a Kautilia. En ocasiones, este texto es erróneamente citado como una teoría atemporal del pensamiento indio (Buzan y Acharya, 2022: 33). El *Arthashastra* es considerado un tratado realista escrito en torno al siglo IV a. C., en el que, entre otros temas, se incluyen fórmulas y métodos para acumular poder, riqueza y expandir el territorio³ y para la política doméstica y exterior; cuándo conviene mantener la paz y cuándo atacar al enemigo; y para dirimir las relaciones con países amigos y enemigos, tema en el que se introduce la doctrina de los mándalas, a través de la que se deduce que los vecinos tienden a ser enemigos, mientras que los vecinos de los enemigos, pueden ser amigos (*Ibid.*, 35).

² Occidental y Occidente entendidos como el conjunto de países bajo la esfera de poder de Estados Unidos y liderados por este. No es tanto un hecho consensuado como un constructo identitario.

³ Idea de territorialidad mucho más amplia que difiere del concepto westfaliano.

A Kautilia se le llama también el Maquiavelo indio, con la diferencia de que el primero escribió su tratado más de un milenio antes que el segundo. Sin embargo, es necesario cuestionar la atemporalidad de la obra o la tendencia de algunos académicos de enmarcarla como una teoría «hindú» definitoria del comportamiento indio contemporáneo. A la denuncia de Orientalismo (Said, 1978) en todo análisis de lo que se hace en ese Oriente imaginado, tenemos también que añadir las tendencias esencialistas que pueden definir las interpretaciones del comportamiento de los dirigentes indios.

Otra de las fuentes clásicas que han influido en el pensamiento indio provienen de la dinastía maurya (320-185 a. C.). Ashoka, tercero de los emperadores de la dinastía, concilió en su concepto de *dharma* el elemento de conquista de los imperios con la ética y la moral humanitaria de la doctrina budista. El término *chakravartin*, que incluye el elemento del círculo o la rueda presente tanto en el hinduismo como en el budismo, está relacionado con el dios Visnú y el mantenimiento del orden en el mundo (Buzan y Acharya, 2022: 39). A Ashoka, como referente histórico, se atribuyen una teoría antigua de los derechos humanos, del primer contrato social y de la tolerancia religiosa, donde hay quien ve un indicio de laicismo (Bhargava, 2015).

En todo caso, según estos referentes clásicos, la historia india no solo nos ofrece elementos de espiritualidad, sino también de racionalidad. India no es más religiosa que otras naciones, presentando una mezcla de razón y misticismo, aunque el estereotipo haga más énfasis en lo segundo. Tras su independencia en 1947, otro cliché consiste en exagerar el alcance del no alineamiento. Como miembro fundador del Movimiento de Países No Alineados (MPNA), creado tras la Conferencia de Bandung en 1955, el pensamiento nehruviano, por el primer ministro Jawaharlal Nehru (en el cargo entre 1947 y 1964), determinó la posición de India en las primeras décadas de independencia.

Para algunos, la pertenencia de India al MPNA tiene que ver con su incapacidad de tomar decisiones. Que India observa sin tomar partido es una acusación habitual (*India is sitting on a fence*). Con todo, para entender las razones por las que toma o no partido, es necesario conocer las bases de su política exterior, su forma de ver el mundo y su papel en él. Con tal fin, es necesario saber cómo son los códigos geopolíticos del gobierno de Nueva Delhi y cómo se refleja este entendimiento.

La geopolítica es otro de esos conceptos de difícil definición. La idea se refiere a la geografía de la política internacional, especialmente, a la relación entre el entorno físico (localización, recursos, territorio...) y el comportamiento de política exterior (Sprout y Sprout, 1960, citado en Ó Tuathail y Agnew, 1992: 191). Para evitar interpretaciones que atribuyen a la geografía (como elemento determinante) la mayor parte de la carga analítica es necesario tener en cuenta otros factores, como el peso de las percepciones y visiones del liderazgo.

En su descripción de la política exterior norteamericana, Gaddis (2005) acuñó el término «código geopolítico» para definir las asunciones sobre los intereses en el mundo, las posibles amenazas y las decisiones que toma un gobierno determinado. Estos códigos forman parte de las visiones, imaginaciones, narrativas y representaciones de los líderes. En palabras de Flint (2006: 55), los códigos geopolíticos son «la forma en la que un país se orienta hacia el mundo».

En estos códigos, se incluyen las interpretaciones de quienes son aliados y enemigos, cómo mantener esos socios y cultivar otros, cómo contrarrestar a los adversos y las amenazas que representan, y cómo se justifican esos cálculos ante la población y la comunidad internacional (Mamadouh y Dijkink, 2006). La mejor forma de entender la posición de India, por tanto, es analizando los discursos de sus líderes y cómo justifican las decisiones de política exterior que toman.

2.1. Prioridades de la política exterior india

Desde la consecución de su independencia, India ha buscado ocupar un papel propio en el mundo. Si formaba parte del MPNA no era únicamente por ideología, sino como parte de una estrategia de un Estado poscolonial aún desfavorecido, centrado en la construcción nacional y su consolidación interna. En un momento así, Nehru no perdió tiempo tomando parte por los dos bloques (al menos, formalmente), adoptando una política clásica de equilibrio de poder en un mundo bipolar (Pant, 2011: 16). El papel inicial que el primer ministro asignó a India, según los tipos definidos por Holsti (1970: 280), fue el de líder de un subsistema (Asia del sur), independiente, activo y liberador-apoyador, que evita crear alianzas formales y compromisos con las grandes potencias.

Pese a todo, este idealismo nehruviano está siendo reemplazado por una *realpolitik* caracterizada por un mayor pragmatismo,

cuyo objetivo consiste en mejorar las relaciones con las grandes potencias globales (Tandon, 2016: 352). Hay todavía legados del pasado que no se han desechado, como la postura anti-hegemónica y a favor de la multipolaridad, especialmente, la de países que fueron colonizados en ese llamado Sur Global. En parte, esta idea está presente en la expresión «el mundo es una familia» (*vasudhaiva kutumbakam*), cuyo origen se puede trazar a los *Upanishads*. Ahora bien, la expresión, que ha sido usada prácticamente por todos los líderes, puede tener diferentes significados y connotaciones dependiendo del momento e intereses en juego.

Una base de la política exterior es mantener uno de los dogmas del no alineamiento: la autonomía estratégica, o la capacidad de tomar decisiones libremente. El verdadero giro de la política exterior india se produjo tras el colapso de la Unión Soviética, cuando comenzó a adoptar una economía de mercado y abrirse al mundo. Desde la década de 1990, las prioridades de política exterior se han ido definiendo de forma paralela a las de desarrollo económico. A las preferencias de desarrollo, hay que añadir la transición del no alineamiento hacia un papel de liderazgo, que, no obstante, mantiene características del discurso estratégico tradicional.

Los cambios se sucedieron, por tanto, desde 1991, y han sido varios los primeros ministros que lideraron este viraje hacia un rol más ambicioso, con Narasimha Rao (1991-1996), Atal Bihari Vajpayee (1996; 1998-2004) y Manmohan Singh (2004-2014) precediendo a Narendra Modi (desde 2014). La denominada doctrina de Manmohan estuvo marcada por la necesidad de garantizar nuevos mercados y recursos energéticos para el sector industrial, la prioridad de crecimiento económico, mejorar la seguridad y aumentar su perfil global.

Lo más destacable del quehacer de Modi es su forma de liderar este cambio de rumbo de India de forma personalista e, incluso, paternalista. Como se viene mencionando, más que poseedor de doctrina propia (Hall, 2015), Modi ha continuado con los cambios de sus predecesores. Uno de los pilares de esta nueva política exterior, continuación de la doctrina Manmohan, es la creencia de que la cercanía a Estados Unidos debe ser el eje sobre el que construir el giro de las relaciones exteriores (Mohan, 2019: 304).

Modi ha sido definido como el primer ministro más hiperactivo en sus visitas exteriores, con más de ciento treinta salidas entre 2014 y 2023 (parón por la pandemia de Covid-19 incluido) a 61

países diferentes, según su propia web. Algunas de estas citas han sido eventos internacionales (Asamblea General de Naciones Unidas, G20, cumbres de los BRICS o de la Organización de la Conferencia de Shanghái), pero en general, los destinos prioritarios demuestran que Asia figura en lo más alto de la agenda de prioridades indias.

3. El vecindario: India como eje en el sur de Asia

Cooper (1997) estima que las nuevas (en referencia a las no occidentales) potencias medias se sitúan en un eje sobre el estilo diplomático más combativo al acomodaticio y en otro eje de actividad diplomática, en el que un polo es multilateral, mientras que el opuesto es regional. Según su criterio, estas nuevas potencias son más combativas y regionales (citado en Struye de Swielande, 2019: 25). A pesar de ello, India escapa una clasificación más, dado que, en sí, combina los polos opuestos de este espectro.

Igualmente, es necesario incluir otros factores en la ecuación, empezando por las características del liderazgo, como sus «creencias, intereses, personalidad, ambiciones...» (*Ibid.*: 26) y el papel que juegan las percepciones (de capacidades o de seguridad). Uno de los ejes fundamentales en la política exterior de la India es el «vecindario inmediato», una política que tiene implicaciones tanto domésticas como de seguridad.

La percepción de inseguridad característica del sur de Asia, con Pakistán y China como enemigos inmediatos, así como los múltiples casos de insurgencias internas, determinan la prioridad de estabilizar la política doméstica. La necesidad de asegurar un vecindario tranquilo descifra las relaciones de India con el resto de los países del Asia Meridional. Desde su independencia, su papel con los vecinos más pequeños ha sido de gran influencia en sus políticas, sociedades, economías y culturas.

India posee el 75 % de la población y de la masa territorial del sur de Asia, el 70 % del PIB y una localización central (Menon, 2021: 61). La postura habitual de los vecinos es la de resistirse a la hegemonía india. La Asociación de Estados del Sur de Asia (SAARC, por sus siglas en inglés, creada en 1985) está compuesta por Pakistán, Bangladés, Sri Lanka, Nepal, Bután y Maldivas. Afganistán y Myanmar también pueden ser considerados parte del vecindario.

Las amenazas a lo largo de sus fronteras han sido fuente constante de preocupación para el gobierno de Nueva Delhi. La

disfuncionalidad de las relaciones con parte de sus vecinos, especialmente tras la irrupción de China como miembro observador en SAARC en 2005, ha obstaculizado las agendas doméstica y exterior. La llegada de la Iniciativa de la Hoja y la Ruta (BRI, por sus siglas en inglés) a la región sucedió cuando las relaciones con algunos vecinos no pasaban por el mejor momento.

3.1. La política del vecindario inmediato

La política que da prioridad al vecindario inmediato (*Neighbourhood First Policy*) está orientada, en teoría, a fomentar la paz y cooperación con sus vecinos. India relaciona la estabilidad regional con la suya propia. Para Mohan (2007), ningún país puede ser una potencia genuina en el mundo sin serlo en su propio vecindario. Por tanto, desde el inicio, la idea ha sido mantener a los vecinos bajo su esfera de influencia, como muestran las relaciones con los Estados más pequeños del Himalaya: Bután, Nepal y Sikkim.

Inicialmente, Nehru aplicó la política del tratado de *Panchsheel* (cinco principios) firmado con China, en 1954, con el resto de los vecinos. Estos cinco principios son:

- Respeto mutuo de la integridad territorial y la soberanía nacional.
- No agresión mutua.
- No injerencia.
- Igualdad y cooperación para el beneficio mutuo.
- Coexistencia pacífica (Aryal y Bharti, 2023: 225).

Cuando Sikkim se unió a India, en 1975, los otros temieron convertirse en protectorados o ser también absorbidos.

La doctrina de Indira Gandhi tuvo como propósito reafirmar su posición frente a los vecinos, ser el país dominante. Las acciones militares destinadas a salvaguardar lo que se percibía como intereses indios incluyen la participación en la guerra de independencia de Bangladés, en 1971, en la crisis en Sri Lanka en 1987, o el intento de golpe de Estado en Maldivas de 1988. Ni la retoma posterior de los principios de *Panchsheel* por el primer ministro Inder Kumar Gujral (1997-1998), ni los posteriores primeros ministros consiguieron mejorar la imagen de India en el sur de Asia.

En 2014, India había perdido prácticamente su relación con Nepal y Bután, dos de los países en los que tenía mayor influencia. Modi intentó cambiar la situación con gestos conciliadores, como la invitación de los dirigentes de los países de SAARC (incluido Pakistán) a la ceremonia de inauguración de su primera legislatura. Allí, anunció que iba a construir un «vecindario pacífico, estable y económicamente interconectado» (Roy, 2015: 1025). Su gobierno revisó la política tradicional de vecindad y cambió la política asiática (*Look East Policy*) por otra más proactiva (*Act East Policy*). Sus primeras visitas de Estado fueron a los países vecinos, aunque posteriormente, estos gestos no fueron coherentes con la política desarrollada. La inconsistencia de India contribuye a que el sur de Asia sea una de las regiones menos integradas en lo económico, en conexiones de infraestructuras y humanas.

Para mayor contradicción, mientras que el gobierno de Nueva Delhi predica el multilateralismo a nivel global, gestiona, en cambio, su relación con sus vecinos de forma bilateral. Del mismo modo, los valores de respeto e igualdad que reclama internacionalmente, no los aplica en sus relaciones con el resto del sur de Asia. Existen ejemplos que indican que su comportamiento está provocando que su política de vecindario abra las puertas a una mayor intervención de China.

El papel de India en Nepal ha sido preponderante. Este territorio no tiene acceso al mar y está limitado hacia el norte por las grandes cumbres del Himalaya, por lo que depende de los recursos que llegan por carretera a través de los pasos fronterizos indios. En lo político, el gobierno de Nueva Delhi también ha sido muy influyente. Tras la guerra maoísta (1996-2006), India contribuyó a la creación de los acuerdos de paz que acabaron con la monarquía e instauraron una república laica en lugar de una monarquía hindú (Ojha, 2015).

El acercamiento del gobierno de Katmandú a Pekín comenzó con una visita del primer ministro Pushpa Kamal Dahal, también conocido como Prachanda, en 2008. Era la primera vez que un nepalí en el gobierno no inauguraba su legislatura con una primera visita de rigor a India. La tensión emergió con los esfuerzos de India para imponer sus condiciones durante el proceso de aprobación de la Constitución de Nepal. Para ello, Nueva Delhi impuso un bloqueo fronterizo en 2015 que afectó gravemente la economía nepalí y provocó una crisis humanitaria. Para los nepalíes, esta acción puso de manifiesto la necesidad de dejar

de depender de los accesos indios, provocando un mayor acercamiento a China.

Con todo, los países pequeños cuestionan la sabiduría de cambiar un grande por otro mayor. Por ello, está siendo más útil jugar con la competencia entre ambos y ver qué pueden sacar en beneficio propio. China está construyendo una serie de infraestructuras que lo vinculan a Nepal a través de nuevos pasos fronterizos, incluyendo carreteras, un ferrocarril trans-Himalaya a Lhasa, la capital de Tíbet, y un aeropuerto en Pokhara, la segunda ciudad más grande. Pero la entrada de Nepal en el BRI (mayo 2017) no ha estado exenta de polémicas relacionadas con el desplazamiento de población, la opacidad de las transacciones y un claro desequilibrio comercial a favor de Pekín. Por ejemplo, el gobierno nepalí está investigando unos indicios de corrupción relacionados con el aumento del coste del aeropuerto citado (Wakabayashi, Sharma y Fu, 2023).

Prachanda visitó India, esta vez en primer lugar, tras su reiterada victoria electoral en 2023. India, desmarcándose de China, garantiza que su inversión está libre de trampas. Es precisamente, la idea de la «trampa de la diplomacia de la deuda», acuñada por el analista indio Brahma Chellaney, la que se explota para acoger de vuelta aquellos países que temen una China más asertiva. Así, India empezó a adquirir electricidad hidroeléctrica nepalí hasta superar los mil millones de dólares en 2022 (Shivamurthy y Pant, 2023). Otros proyectos en marcha son la mejora de los intercambios humanos, facilidades para las transacciones económicas, la construcción de infraestructuras energéticas y la mejora de las instalaciones fronterizas.

Bután es aún más pequeño y dependiente, cuya relación con India provoca descontento entre su liderazgo y población. El gobierno de Timbu buscó el apoyo de India tras la anexión de Tíbet por parte de China. En 1949, ambos países firmaron el Tratado de Paz y Amistad Perpetua, que incluía asesoramiento indio en los asuntos nacionales butaneses, si bien, en 2007, el papel asesor de India quedó excluido del acuerdo (Kumar, 2019). La energía hidroeléctrica, al igual que con Nepal, es uno de los principales recursos en las relaciones bilaterales, aunque el precio suele ser fuente de fricción.

En 2017, China e India se enfrentaron militarmente en el valle de Doklam, en un terreno que el gobierno butanés reivindica con el respaldo indio. Pekín aún no ha acordado su frontera con Bután

ni con India y ambos son los únicos del Asia Meridional que están fuera del BRI. Sin embargo, desde 2021, el gobierno butanés ha iniciado negociaciones para acabar con el conflicto fronterizo con China. Se trata de un tramo de casi 500 km que limita con la región del Tíbet, uno de los puntos de seguridad más relevantes para el gobierno de Xi. India teme que Bután llegue a un acuerdo que perjudique sus intereses y que China aproveche el tratado para seguir ampliando sus construcciones transfronterizas (comportamiento que emula en su frontera con Nepal) a costa de la asimetría de fuerzas.

Las relaciones de Bangladés e India surgieron inicialmente de forma amigable, dada la ayuda inestimable del gobierno de Indira Gandhi, en la guerra de liberación de lo que fue Pakistán Oriental. El gobierno de Modi y el partido *Bharatiya Janata* (BJP, por sus siglas en inglés), junto a sus socios de coalición, muestran rasgos ideológicos anti-musulmanes. Desde la primera victoria electoral del BJP a raíz del conflicto en torno a la mezquita de Ayodhya (1992, Uttar Pradesh), los discursos de algunos de sus líderes han aumentado el tinte islamóforo, por lo que el rechazo de la población bangladesí ha crecido.

La revocación del estatuto de autonomía de la región de Cachemira y la aprobación de la Ley de Enmienda de la Ciudadanía (CAA, por sus siglas en inglés) en 2019, provocaron que el gobierno de Dhaka, liderado por la primera ministra, Sheij Hasina, mostrara su malestar (Aryal y Bharti, 2023: 229). Los comentarios despectivos hacia los «bengalíes» o «bangladesíes» presentes en la CAA reflejaban un lenguaje racista y de rechazo hacia la emigración procedente de este país. La polémica era innecesaria, dada la buena sintonía entre ambos países tras el acuerdo transfronterizo de 2015. El apoyo al gobierno de Hasina, cada vez más impopular, y autoritario tras quince años en el gobierno y ganar la quinta legislatura en las elecciones de enero de 2024, boicoteadas por una oposición diezmada, daña la imagen de India en Bangladés. Los detractores de Hasina consideran que solo se mantiene en el poder gracias al apoyo indio (Wadud, 2023).

Como en el resto de la región, las relaciones de Bangladés con China mejoraron gracias a acuerdos comerciales, a pesar de mostrar un desequilibrio claramente a favor de Pekín. Desde 2005, la actividad china incluye, entre otros, proyectos de construcción de ocho puentes de la amistad, una mayor inversión en proyectos de infraestructuras energéticas, suministros armamentísticos para sus fuerzas de seguridad o la creación de una zona económica

industrial. India ve en los puertos construidos o utilizados por China una amenaza con la que su rival pretende cercar y controlar su acceso marítimo. En 2022, en un ejercicio de equilibrio, Hasina concedió a India acceso a los puertos de Chittagong (el principal puerto del país) y Mongla, permisos que China tenía desde 2019.

Igualmente, Hasina corteja a Estados Unidos, principal inversor, hasta ser desbancado por China, en 2018. Japón está también adquiriendo un papel creciente en lo comercial y la seguridad del país. La posición estratégica sobre la bahía de Bengala es clave para la conectividad marítima de los estados indios del noreste, proveyendo a su vez salida a Nepal y Bután, así como a las provincias del sur de China. El gobierno de Modi muestra su apoyo incondicional hacia Hasina en reconocimiento al papel clave que juega cada vez más este enclave marítimo, especialmente con el golpe de Estado en Myanmar y la ascendencia china sobre el estamento militar birmano.

India está convencida de que China es una mala influencia en Sri Lanka, otro territorio en el que Pekín no solo influye en lo económico, sino también en la política. Al igual que en la clase política de Nepal, el efecto chino enfrenta a diferentes clanes políticos. Por una parte, están los hermanos Rajapaksa, con sus promesas de desarrollo económico de la mano china, y por otra, Mahipala Sirisena y Ranil Wickremesinghe, que ejecutan un difícil equilibrio entre no antagonizar Pekín y un mayor acercamiento a Delhi.

Esta isla fue la que inspiró la idea de la trampa de la deuda. La entrada en suspensión de pagos llevó al gobierno esrilanqués a cederle a Pekín la gestión del puerto de Hambantota durante 99 años (desde 2017), con la intención de convertirlo en un centro de logística total. El uso de sus instalaciones, como el amarre del buque Yuan Wang 5, al que Delhi considera una nave espía, es una constante fuente de disputa (Tan, 2022).

China tiene presencia en Maldivas desde 1990. El gobierno de Malé se debate entre Pekín y Delhi, dos influencias cuya presión se añade a la de otros países que ven en las islas un enclave importante en el Índico. Los partidos políticos maldivos también están afectados por la presencia de China e India. Para las elecciones en septiembre de 2023, unos candidatos utilizaron la baza pro-India, como hizo Ibrahim Mohammed Solih. Del otro lado, está la postura anti-India, que se lee como pro-China. Este último es el caso de Abdulá Yamin Abdul Gayún, el cual hizo campaña

electoral portando una camiseta con el logo «India fuera», con la que acusaba a Solih de comprometer la soberanía nacional (Pal y Junayd, 2022).

El nuevo presidente electo en septiembre de 2023, Mohamed Muizzu, que compartió tema de campaña con Gayún, está dispuesto a sacar adelante su plan de expulsar las tropas indias de territorio maldivo, además de revisar más de cien acuerdos bilaterales en áreas de seguridad y defensa mutuas (Ramachandran, 2023). Para India, el territorio maldivo es especialmente importante, dado que está cerca de las rutas marítimas por las que pasa su comercio y provisión de energía que compra a los países del golfo Pérsico. El gobierno de Delhi ha otorgado créditos a Maldivas para la construcción de hospitales, instalaciones militares, aeropuertos, además de haber sido el principal proveedor de seguridad de las islas, que carecen de la capacidad para garantizar la seguridad de su ZEE frente a campañas de piratería y otras amenazas. Los sistemas de radares marítimos construidos por India o la formación policial y militar provista, pueden ahora servir a su rival.

3.2. Retos en el vecindario: Pakistán, el eterno *spoiler*

A pesar de las diferencias con los vecinos y la entrada de China en buena parte de ellos, es sabido que el mayor antagonista en el vecindario es Pakistán. Uno de los principales escollos para la estabilidad del Estado indio es la multiplicidad de conflictos internos. Las insurgencias en Cachemira y los estados del noreste impiden la estabilidad interna necesaria para poder proyectar un mayor poder fuera de sus fronteras. Este es un factor tradicionalmente explotado por Pakistán. La estrategia a lo largo de la Línea de Control (frontera que le separa de India, LOC, por sus siglas en inglés) es boicotear el liderazgo indio en el continente y sus pretensiones de ser un actor global. Para ello, emplea una serie de estrategias de desgaste que consisten en promover la inestabilidad, a través del uso de agentes no estatales.

Ambas potencias nucleares llevan décadas inmersas en un enfrentamiento por el territorio de Cachemira, cuya soberanía es reclamada por ambos y en torno al cual han librado cuatro guerras. Con todo, para Pakistán, el enfrentamiento con India no es solo territorial, sino también existencial. Su oposición a India forma parte de su identidad, de forma que, de resolver el conflicto de Cachemira, seguiría sin solucionarse su enfrentamiento.

Solo un cambio de identidad nacional en Pakistán, muy difícil, podría facilitar un acercamiento. Es más, cada ocasión en la que ambos países se han acercado ha sido boicoteada por estos grupos insurgentes, activos de los servicios de inteligencia (*Inter-Services Intelligence*, ISI) y los militares, verdaderos artífices de la política exterior y de seguridad pakistaníes.

Es habitual que el gobierno de Pakistán niegue su implicación en los múltiples atentados en territorio indio que los grupos *Lashkar-e Taiba* (LeT) y *Jaish-e Mohammad* (JeM) han llevado a cabo. Al asalto sobre el Parlamento de Nueva Delhi de diciembre de 2001, hay que añadir una larga lista de ataques, como los atentados en Delhi de 2005 (LeT acabó con las vidas de más de sesenta ciudadanos indios en mercados de la capital); el de Mumbai de 2008 (LeT en diversos puntos de la ciudad portuaria y capital económica del país, con 175 muertes y centenares de heridos); y los de Pathankot (ataque suicida de JeM, ocho soldados muertos) y Uri en 2016 (JeM acabó con la vida de diecinueve soldados indios).

Con el cambio legislativo del estado de Yammu y Cachemira (Y&C), el gobierno de Nueva Delhi dividió el territorio en dos (Y&C y Ladakh) y eliminó el estatuto de autonomía especial con el que se gobernaba la región. La necesidad de integrar el territorio tenía que ver con el hartazgo indio de las dinámicas de décadas de enfrentamiento, que, además, le cuestan más de 800 000 € al día solo para la protección del glaciar de Siachen (Ballesteros Peiró, 2021). El enfrentamiento en el valle de Galwan con China en julio de 2020 se saldó con muertes (veinte soldados indios y cuatro chinos) por primera vez desde 1975. Con la guerra que ambos países libraron en 1962 en la memoria, este acontecimiento llevó a India a temer una guerra fronteriza con dos frentes, uno pakistaní y otro chino.

Además del Corredor Económico China-Pakistán (CECP), cuyo recorrido pasa por territorio en disputa de Cachemira (región pakistaní de Gilgit-Baltistán), preocupa la construcción del puerto de Gwadar, en la costa baluchí, cerca de aguas territoriales indias. Hasta el momento, India había conseguido mantener su posición hegemónica de acceso al océano Índico frente a China, pero con este puerto, a la inseguridad de las fronteras terrestres se le suman los confines marítimos.

Parte de la instrumentalidad de Pakistán para China es su posición respecto a Afganistán y su cercanía inicial con el liderazgo

talibán, especialmente tras la salida definitiva de las tropas norteamericanas en agosto de 2021. En el Afganistán republicano, India tenía una buena relación con los presidentes Hamid Karzai y Ashraf Ghani, y había conseguido ganarse la simpatía de los afganos gracias a sus muchos proyectos de infraestructuras y desarrollo, entre los que estaba la construcción del edificio del parlamento, carreteras, líneas eléctricas, hospitales, etc. La carretera de Zaranj a Delaram tenía como objetivo conectar Afganistán con Irán, ofrecer rutas alternativas de abastecimiento y favorecer una reducción de su dependencia de Pakistán.

Tras la primera retirada de tropas de la OTAN, en 2014, China se implicó más en Afganistán, a través de varios proyectos de infraestructuras. Pekín adquirió la explotación de la mina de cobre de Aynak en 2007 y la exploración de las reservas de la ribera del río Amu Darya por parte de la Corporación Nacional China de Petróleo en 2011. En mayo de 2016, Afganistán firmó un memorando de entendimiento con China para su adhesión al BRI. El ministro de exteriores chino, Wang Yi, afirmó que el CECP podría extenderse a territorio afgano (*Global Times*, 2022).

El gobierno de Pekín participó en la resolución del conflicto afgano, a través del Proceso de Estambul, del que formaban parte tanto India como Pakistán, Emiratos Árabes Unidos (EAU), Arabia Saudí, Irán, Turquía, Rusia y las repúblicas centroasiáticas. Afganistán, como pivote entre tres regiones como son Oriente Medio, Asia Central y Meridional, es un país clave para los mercados energéticos y la gran demanda india y china. Pero la inestabilidad aún presente, con un régimen talibán sin legitimidad internacional, hace peligrar las inversiones chinas y los intereses indios.

La política de India hacia Asia Central e Irán también queda afectada por la relación con Pakistán. El fracaso del pacto nuclear con Irán, tras la retirada de Estados Unidos de la mano del presidente Donald Trump en 2018, quebró buena parte de los proyectos de India. La exención de sanciones hasta 2019, por la que Estados Unidos permitía a India negociar con Irán sin ser sancionada, fue una oportunidad de comprar gas a buen precio y ampliar sus fuentes de aprovisionamiento. Tanto Teherán como Nueva Delhi se habían hecho a la idea de que, en el caso de que los talibanes regresaran a poder, sus políticas serían diferentes a las de 1996. A la par, la intención de ampliar su presencia en Asia Central, con el beneplácito de Rusia, se frustró tras la invasión de Ucrania. Esto supuso el abandono del Corredor Internacional de Transporte Norte-Sur (INSTC, por sus siglas en inglés) que lo

conectaría desde Irán, a través del puerto de Chabahar, pasando por Asia Central y Rusia, hacia Europa.

4. De lo local a lo global: papel de India en la Gran Competición Global

En la votación en las Naciones Unidas de marzo de 2022, la abstención de India fue duramente criticada por Estados Unidos y un buen número de países europeos. La idea de que el gobierno de Modi no era capaz de elegir bandos, según la interpretación de Washington, era interpretada como signo de que India aún no había salido de la órbita del MPNA. La abstención se tomó como un apoyo al gobierno de Moscú, pese a que hacía tiempo que India y Rusia se estaban alejando.

Tras la pandemia del Covid-19, en Nueva Delhi se hizo más patente la necesidad de diversificar proveedores para alcanzar su autonomía estratégica. La interrupción en la provisión de componentes por parte de China impidió que el reconocido Instituto Serum y el laboratorio Bharat Biotech, con capacidad de producción de 160 000 000 de dosis al mes, fabricaran vacunas con las que India se proyectaba como la «farmacia del mundo» (Morillas *et al.*, 2021). Gracias a las vacunas *made in India*, Modi intentaba mejorar su imagen, primando la distribución en su vecindario.

Una situación similar surgió tras la invasión de Ucrania. En Nueva Delhi se hizo más patente que la dependencia de los suministros de armamento ruso solo podría dañar su capacidad de defensa, en el caso de que China volviera a presionar en la frontera del Himalaya. El hecho de que no era necesaria provocación alguna para que China llevara a cabo un ataque, como en Galwan, convenció al gobierno indio de que debía llevar a cabo su política de defensa de forma más realista e independiente. Este fue el empujón definitivo hacia Estados Unidos.

India intenta darle forma a su relación con Pekín y Washington e influir en su comportamiento, según sus intereses. No se trata de pretender que cambien su comportamiento, sino de tener en cuenta cómo son para actuar en consecuencia. Es por ello por lo que India necesita relacionarse con ambos, sin tomar parte por ninguno, de forma que sus respectivas relaciones sean mejores que la que tienen entre sí (Menon, 2021: 350).

El resurgir del Quad en 2017, junto a Estados Unidos, Australia y Japón, demuestra que, si bien se perdió la resistencia a formar

parte de alianzas (sin un tratado por medio) de este tipo, los principios de política exterior no varían. Es decir, India seguirá sin elegir lados, y lo que hará será maximizar sus posibilidades de relacionarse con todos los países según sus propios intereses. El error de cálculo de Pekín fue subestimar la capacidad de India para acercarse a Estados Unidos, y creer que el no alineamiento y su hostilidad del pasado primarían sobre los intereses.

4.1. Acercamiento a EE. UU. y la búsqueda de nuevos socios estratégicos en el escenario del Indo-Pacífico

El creciente interés de Estados Unidos por India es incuestionable. La necesidad de alejarla de Rusia y de que sea útil contra China es una prioridad de la política exterior norteamericana en el Indo-Pacífico. Para que India forme parte de este equilibrio de poder, necesita seguir disfrutando de espacio de maniobra. A medida que este se reduzca, Nueva Delhi se sentirá cada vez más incómoda. No obstante, el cambio de tendencia es claro: el entusiasmo con el que se exhibe la nueva relación con Washington no tiene precedente, dado que Modi ha sabido cambiar el guion y presentar la relación bilateral como positiva para la autonomía india.

La estrategia, por tanto, está alejada de aquel no alineamiento, siendo más de «multialineamiento»: tener diversidad de elección y maximizar los intereses nacionales, según un análisis de coste-beneficio. Estas redes de alianzas (más o menos formales) o asociaciones reflejan la creciente multicomplejidad del escenario internacional. En el orden mundial contemporáneo conviven una multiplicidad de normas e instituciones regionales y globales, cuyo papel es fundamental en la cooperación y la provisión de bienes (Acharya, Estevadeordal y Goodman, 2023: 2341). No es que este sistema haya sustituido al orden hegemónico liberal, sino que conviven en el tiempo y diferentes espacios.

En esta multicomplejidad, las grandes potencias coexisten con potencias medias, regionales y actores no estatales, junto con nuevas ideas y formas de actuar. La influencia en este orden no solo se ejerce a través del poder, sino a través de la capacidad de interacción, definida por Buzan (2023: 19) como formas de observar los sistemas internacionales o las sociedades según la capacidad física y de organización de un sistema para mover ideas, bienes, personas, dinero y fuerzas armadas en ese sistema, y la velocidad y el coste que conlleva.

Mientras Estados Unidos sigue desplegando un poder dominante, otros países son capaces de desarrollar sus propias capacidades con o sin él. En este nuevo entorno, estos países no van a intentar replicar el papel de los norteamericanos en el mundo, sino que van a cooperar entre sí para lograr sus objetivos, incluido el de reformar la arquitectura de las organizaciones internacionales para hacerlas más igualitarias y favorables a las aspiraciones de los países emergentes (Acharya, Estevadeordal y Goodman, 2023: 2363).

Por ende, las asociaciones no se harán sobre la base de ideas o normas, o estas al menos no serán prioritarias, sino que se harán con base en intereses comunes y asuntos concretos. Esta es la razón por la que India puede seguir todavía formando parte de asociaciones como la Organización de Cooperación de Shanghái, a pesar de su rivalidad con China y su desencanto con Rusia; por la que puede todavía seguir cultivando su relación con Rusia (sigue esperando que sirva de contrapeso a China); y por la que forma parte de asociaciones como el Quad, el I2U2 (India, Israel, Estados Unidos y Emiratos Árabes Unidos, EAU) o los BRICS.

Esta multiplicidad de membresías no supone contradicción para el comportamiento indio, dado que se realiza sobre la base de los intereses del Estado. La sensación es que no está obligada a tomar partido en la Gran Competición Global. En palabras de Ali Wyne, es una suerte de *zeitgeist* por la que la multiplicidad de opciones sirve a la libertad de elección en política exterior y así, escapar del guion que le impone tomar parte en la competición (Goldberg, 2023).

La reavivación del Quad estuvo principalmente motivada por la presencia de submarinos chinos, al menos desde 2010, en aguas del Índico. Se considera un punto de inflexión en el que India es consciente de la necesidad de ser una potencia naval. Así, a la multitud de propósitos del Quad (sanidad, tecnología, lucha contra el cambio climático), se le suma la seguridad como elemento primordial. Mantener la seguridad marítima es clave para el progreso económico indio y garantizar las cadenas de suministro.

Lo que hace poco era el Asia-Pacífico está mutando en el espacio geopolítico del Indo-Pacífico, cada vez más integrado en un único sistema estratégico. Lo que Buzan (2023) previó como un «supercomplejo» asiático en temas de seguridad, lo es también en cuanto a rutas comerciales, flujos energéticos, lazos diplomáticos y conexiones estratégicas. Hay que recordar que dos tercios

de los cargos mundiales de combustible y un tercio del comercial pasan por este espacio.

India mantiene una buena relación con el sudeste asiático, lo que le lleva a estar muy presente en la región. Entre todos los Estados de la Asociación del Sudeste Asiático (ASEAN), mantiene las mejores relaciones con Singapur y Vietnam. Asimismo, en la ASEAN ya se acepta con más normalidad la presencia de Estados Unidos en la región y la de India es bienvenida en aras de la preferencia por una multitud de actores.

En su inclinación a mantener relaciones bilaterales, multilaterales y plurilaterales, India ha firmado acuerdos estratégicos con 31 países y asociaciones: Suráfrica (1997), Francia (1998); Japón y Rusia (2000); Alemania y Estados Unidos (2001); Irán (2003); la Unión Europea (2004); China e Indonesia (2005); Brasil (2006); Nigeria y Vietnam (2007); Australia y Kazajstán (2009); Arabia Saudí, Corea del Sur y Malasia (2010); Afganistán y Uzbekistán (2011); ASEAN y Tayikistán (2012), Canadá, EAU, Islas Seychelles, Mongolia, Omán y Reino Unido (2015) (Hall, 2016: 8); Israel y Ruanda (2017); y Egipto (2023) (Ballesteros Peiró, 2023: 136).

En política exterior y de defensa, India mantiene Diálogos 2 + 2 con Estados Unidos, Australia, Japón y Rusia y diálogos trilaterales con Australia, Japón e India, iniciado en junio de 2015 y enfocado a la seguridad marítima y la libertad de navegación; Estados Unidos, India y Japón, de 2016, en el que se incluyó a Japón en los ejercicios de Malabar que India y Estados Unidos hacían conjuntamente desde 1992; Australia, India e Indonesia, en activo desde 2017; Australia, Francia e India (desde 2020); India, Italia y Japón (desde 2021); y EAU, Francia e India, realizan operaciones conjuntas desde 2022 (*Ibid.*).

El Corredor Económico India-Oriente Medio-Europa (IMEC, por sus siglas en inglés) ha sido la manifestación del éxito de la cumbre del G20 en Nueva Delhi, de septiembre de 2023. Las excelentes relaciones de India con varios países del golfo, especialmente con los EAU, han sido clave para su inclusión en un proyecto que estaba llamado a ser la competición del BRI y una alternativa al frustrado INSTC. El proyecto, con dos corredores (este: de India al golfo; norte: de Israel a Europa) marítimos y ferroviarios, está en el aire debido a la guerra en Gaza. Se trata de una iniciativa de especial interés para Estados Unidos (previsiblemente, la antesala de la firma saudí en los Acuerdos de Abraham), que pretendía implicar más a India en el golfo.

De los países europeos, Francia es el más cercano. Este país ha sido clave en el respaldo al desarrollo del programa nuclear civil de India, al ser el primero en firmar un acuerdo, en 2008, y un memorando de entendimiento, en 2009, para la construcción de seis reactores nucleares en el estado de Maharashtra (Kumar, 2013). India valora que Francia respalde su inclusión en el Grupo de Suministradores Nucleares, a pesar de la oposición china, además de no olvidar su apoyo cuando fue sancionada tras las pruebas nucleares de 1998.

Francia es poseedor de territorios de ultramar en el Indo-Pacífico. No en vano, posee la segunda ZEE mundial más grande (tras Estados Unidos), con más de 2 600 000 000 km². Entre otros organismos de participación conjunta, los franceses forman parte de dos organizaciones basadas en India: el Centro de Fusión de Información para la Región del océano Índico, en el que también están Australia, Japón, Maldivas, Mauricio, Sri Lanka, Seychelles, Singapur, Reino Unido y Estados Unidos (*Ibid.*); y la Asociación de Costas del Océano Índico. El gobierno francés mantiene maniobras navales (*Varuna*), terrestres (*Shakti*) y de apoyo aéreo (*Garuda*) junto a India desde la década de los ochenta. Ambos firmaron, en 2018, la Visión Estratégica Conjunta para la Región del océano Índico, con el objetivo de mejorar las infraestructuras marítimas y facilitar el uso conjunto de sus instalaciones (*Ibid.*: 139).

5. Conclusiones

La inclusión de India en el estudio de potencias medias supone un reto metodológico que dicho ejercicio de clasificación plantea. Por una parte, nos enfrentamos a las dificultades de aplicar las teorías a regiones tan complejas y diferentes como es la del sur de Asia, y por otra, a la de definir los límites teóricos del papel de India en el mundo contemporáneo. La transformación de promesa a realidad está teniendo lugar y esta transición no tiene el mismo aspecto que otras hayan podido tener en otras geografías (fundamentalmente, pensamos en los ejemplos de potencias medias más estudiados, como Australia o Canadá) y momentos (siglo XX).

El cambio de siglo nos ha planteado retos metodológicos y teóricos en las relaciones internacionales. No solo es necesario definir el papel de países de otras geografías dentro de una disciplina acusada de ser fundamentalmente aplicable a lo occidental, recurso de hombres blancos, racista, machista... un debate que

no nos ocupa en este estudio, pero que en India está constantemente presente. No perderemos oportunidad de escuchar al ministro de asuntos exteriores Subrahmanyam Jaishankar decir que «Europa sigue creyendo que sus problemas son problemas mundiales, pero que los problemas del mundo no son suyos». Las acusaciones de que India estaba financiando la guerra en Ucrania del lado ruso (por seguir comprando gas) son fuente de denuncias de hipocresía de un Occidente que, según Nueva Delhi, usa diferentes varas de medir.

Regresando a los factores que describió Struye de Swielande, India presenta suficientes capacidades materiales; un autoconcepto que va más allá de considerarse a sí misma como mera potencia media; un estatus mundial cada vez más solicitado por Estados Unidos y sus aliados, como por otras potencias medias en el Indo-Pacífico; un claro impacto regional en el sur de Asia que, a pesar de la insatisfacción de los vecinos, sigue mostrando su papel hegemónico; y un creciente impacto sistémico, como muestra su participación en asociaciones como BRICS, Quad, o su pulso por reformar Naciones Unidas y entrar a formar parte del Consejo de Seguridad (con menos éxito, por el momento).

India, que se reconoce a sí misma como un poder, con cada vez más relevancia, fuera de su vecindario, no está conforme con que le dicten sus opciones. Citando nuevamente a Jaishankar en la Asamblea General de Naciones Unidas (septiembre 2023) «los días en los que unas pocas naciones dictaban la agenda mundial, mientras esperaban que otros la acataran, se acabaron». El liderazgo indio toma decisiones en su propio beneficio, no en el de los demás. Las interpretaciones de su comportamiento en el mundo reflejan los cambios globales que lidera junto a un conjunto de países emergentes, que pretenden escapar a la presión de tomar parte en la Gran Competición Global. En cambio, prefieren maximizar sus posibilidades en aras de sus propios intereses. India está al frente de estos cambios y no será posible entender su papel en el mundo sin un nuevo marco interpretativo que tenga en cuenta sus propias ideas.

Bibliografía

- Acharya, A., Estevadeordal, A. y Goodman, L. W. (2023). Multipolar or multiplex? Interaction capacity, global cooperation and world order. *International Affairs*. 99 (6), pp. 2339-2365, DOI: <https://doi.org/10.1093/ia/iad242>

- Aryal, S. K. y Bharti, S. S. (2023). Evolution of 'India's Neighbourhood First Policy' Since Independence. *Society*. 60, pp. 224-232. [Consulta: 11 enero 2024]. Disponible en: <https://link.springer.com/article/10.1007/s12115-023-00819-y>. DOI: <https://doi.org/10.1007/s12115-023-00819-y>
- Ballesteros Peiró, A. (2021). Las múltiples caras de Cachemira o la historia de un fracaso colectivo. *CIDOB Notes Internacionals*. 264. [Consulta: 11 enero 2024]. Disponible en: https://www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/notes_internacionals_cidob/264/las_multiples_caras_de_cachemira_o_la_historia_de_un_fracaso_colectivo
- . (2023). Entre la normatividad y el pragmatismo: las relaciones de Europa e India. *Araucaria, Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*. 25 (53), pp. 115-147. [Consulta: 11 enero 2024]. Disponible en: <https://revistascientificas.us.es/index.php/araucaria/article/view/23494/20825>
- Bhargava, R. (2015). The roots of Indian pluralism: A reading of Asokan edicts. *Philosophy and Social Criticism*. 41 (4-5), pp. 367-381. DOI: <https://doi.org/10.1177/0191453715577740>
- Buzan, B. (2023). *Making global society: a study of humankind across three eras*. Cambridge, UK, Cambridge University Press.
- Cooper, D. A. y Dal, E. P. (2016). Positioning the Third Wave of Middle Power Diplomacy: Institutional Elevation, Practice Limitations. *Canada's Journal of Global Policy Analysis*. 71(4), pp. 516-528. DOI:10.1177/0020702016686385
- Flint, C. (2006). *Introduction to Geopolitics*. Nueva York, Routledge.
- Gaddis, J. L. (2005). *Strategies of Containment. A Critical Appraisal of American National Security Policy During the Cold War*. Oxford, Nueva York, Oxford University Press.
- Global Times*. (2022). China, Afghanistan, Pakistan can jointly build BRI, extend China-Pakistan Economic Corridor to Afghanistan: Wang Yi. [Consulta: 21 enero 2024]. Disponible en: <https://www.globaltimes.cn/page/202203/1257282.shtml>
- Goldberg, M. L. (2023). Why BRICS Expansion Caputres The Global Zeitgeist. *Global Dispatches - World News That Matters* (podcast). 31 de agosto. 31:42 minutos. [Consulta: 21 enero 2024]. Disponible en: <https://undispatch.com/brics-expansion/>

- Hall, I. (2015). Is a 'Modi doctrine' emerging in India's foreign policy?. *Australian Journal of International Affairs*. 69(3), pp. 247-252, DOI: <https://doi.org/10.1080/10357718.2014.1000263>
- . (2016). Multialignment and Indian Foreign Policy under Narendra Modi. *The Round Table*. 105(3), pp. 271-286. DOI: [10.1080/00358533.2016.1180760](https://doi.org/10.1080/00358533.2016.1180760)
- Holsti, K. J. (1970). National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy. *International Studies Quarterly*. 14(3), pp. 233-309. DOI: <https://doi.org/10.2307/3013584>
- Kumar, K. (2019). Is India Losing Its Grip on Bhutan? *The Diplomat*. [Consulta: 11 enero 2024]. Disponible en: <https://thediplomat.com/2019/07/is-india-losing-its-grip-on-bhutan/>
- Kumar, S. (2013). France and India Deepen Ties. *The Diplomat*. [Consulta: 11 enero 2024]. Disponible en: <https://thediplomat.com/2013/02/france-and-india-deepen-ties/>
- Lee, S. J. *et al.* (2015). Middle Power in Action: The Evolving Nature of Diplomacy in the Age of Multilateralism. *East Asia Institute*. [Consulta: 11 enero 2024]. Disponible en: https://www.eai.or.kr/main/english/search_view.asp?intSeq=9406&board=eng_report
- Mamadouh, V. y Dijkink, G. (2006). Geopolitics. International Relations and Political Geography: The Politics of Geopolitical Discourse. *Geopolitics*. 11, pp. 349-366. Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14650040600767859>
- Menon, S. (2021). *India and Asian Geopolitics. The Past, Present*. Washington D.C., Brookings Institution Press.
- Mohan, C. R. (2007). India's Neighbourhood Policy: Four Dimensions. *Indian Foreign Affairs Journal*. 2 (1), pp. 8-14. [Consulta: 21 enero 2024]. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/pdf/45340641.pdf>
- . (2019). Foreign Policy Under Modi. Between Aspiration and Achievement. En: Chatterji, A-P., Hanson, T. B., y Jaffrelot, C. *Majoritarian State. How Hindu Nationalism is Changing India*. Oxford, Oxford University Press, pp. 299-315.
- Morillas, P. *et al.* (2021). Multipolaridad sanitaria: el uso geopolítico de la vacuna. *CIDOB Report 7*. [Consulta: 11 enero 2024]. Disponible en: https://www.cidob.org/es/articulos/cidob_report/n_7/multipolaridad_sanitaria_el_uso_geopolitico_de_la_vacuna
- Ojha, H. (2015). The India-Nepal Crisis. *The Diplomat*. [Consulta: 11 enero 2024]. Disponible en: <https://thediplomat.com/2015/11/the-india-nepal-crisis/>

- Ó Tuathail, G. y Agnew, J. (1992). Geopolitics and discourse. Practical geopolitical reasoning in American foreign policy. *Political Geography*. 11 (2), pp. 190-204. DOI: [https://doi.org/10.1016/0962-6298\(92\)90048-X](https://doi.org/10.1016/0962-6298(92)90048-X)
- Pant, H. V. (2011). Indian strategic culture: the debate and its consequences», En: Scott, D. *Handbook of India's International Relations*. Oxon y Nueva York, Routledge, pp. 14-22.
- Pal, A. y Junayd, M. (2022): Maldives' former president plots comeback with 'India Out' campaign. *Reuters*. [Consulta: 21 enero 2024]. Disponible en: <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/maldives-former-president-plots-comeback-with-india-out-campaign-2022-03-25/>
- Ramadhadrán, S. (2023). India-Maldives Relations Enter Choppy Waters. *The Diplomat*. [Consulta: 11 enero 2024]. Disponible en: <https://thediplomat.com/2023/11/india-maldives-relations-enters-choppy-waters/>
- Roy, P. (2015). Decoding India's Neighbourhood First' Policy. *The Indian Journal of Political Science*. 75(4), octubre-diciembre, pp. 1024-1029. DOI: <https://www.jstor.org/stable/26575650>
- Said, E. W. (1978): *Orientalism*. Nueva York, Pantheon Books.
- Shivamurthy, A. G. y Pant, H.V. (2023). India-Nepal relations soar high. *Observer Research Foundation*. [Consulta: 11 enero 2024]. Disponible en: <https://www.orfonline.org/research/india-nepal-relations-soar-high>
- Struye de Swielande, T. (2019). Middle Powers. A comprehensive definition and typology. En: Struye de Swielande, Vandamme, T., Walton, D. y T. Wilkings. *Rethinking Middle Powers in the Asian Century. New Theories, New Cases*. Oxon y Nueva York, Routledge, pp. 19-31.
- Tan, Y. (2022). Chinese 'spy ship' Yuan Wang 5 docks in Sri Lanka despite Indian concern. *BBC News*. [Consulta: 21 enero 2024]. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/world-asia-62558767>
- Tandon, A. (2016). India's Foreign Policy Priorities and the Emergence of a Modi Doctrine. *Strategic Analysis*. 40(5), pp 349-256. DOI: <https://doi.org/10.1080/09700161.2016.1209909>
- Wadud, M. (2023). Is India Repeating Its Maldives Mistake in Bangladesh? *The Diplomat*. [Consulta: 11 enero 2024]. Disponible en: <https://thediplomat.com/2023/12/is-india-repeating-its-maldives-mistake-in-bangladesh/>

Wakabayahsi, D., Sharma, B. y Fu, C. (2023). Nepal Is Investigating New International Airport Made by China. *The New York Times*. Consulta: 11 enero 2024. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2023/11/12/business/china-nepal-pokhara-airport.html>

Capítulo cuarto

ASEAN: la centralidad del sudeste asiático, a prueba

Mikel Herrera Pilar

Resumen

La Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN, por su acrónimo en inglés) ocupa una posición estratégica en el corazón del Indo-Pacífico, lo que le confiere una centralidad inherente en las dinámicas regionales que ha sido cultivada a lo largo de las últimas décadas. Pese a su centralidad natural y adquirida, las divisiones en el seno de la organización, así como las limitaciones que enfrenta en el abordaje de los retos de seguridad, empujan a los Estados miembros a recurrir a la bilateralidad. La diversificación de socios, a través de las potencias medias de la región, permite a los países de la ASEAN amortiguar la intensificación de la competencia entre grandes potencias, al mismo tiempo que contribuye a construir un Indo-Pacífico multipolar.

La asociación tiene hoy la oportunidad de revisar sus principios fundacionales, encarnados en la *ASEAN Way*, para potenciar su centralidad y responder eficazmente a los desafíos actuales en un contexto geopolítico en rápida evolución. Indonesia, como el primero entre iguales, está llamado a liderar la adaptación de la ASEAN al nuevo orden internacional.

Palabras clave

ASEAN, Seguridad, Diplomacia, Estrategia, Indonesia.

ASEAN: Southeast Asia's centrality put to the test

Abstract

The Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) occupies a strategic position at the heart of the Indo-Pacific region, giving it an inherent centrality in regional dynamics that has been cultivated over the past decades. Despite its natural and acquired centrality, the divisions within the organization, as well as the limitations it faces in addressing security challenges, have led member states to resort to bilateralism. The diversification of partners through the region's middle powers allows ASEAN countries to mitigate the intensification of great power competition while contributing to the construction of a multipolar Indo-Pacific.

Today, the Association has the opportunity to revisit its founding principles, embodied in the ASEAN Way, to enhance its centrality and respond effectively to today's challenges in a rapidly evolving geopolitical context. Indonesia, as the first among equals, is called upon to lead ASEAN's adaptation to the new international order.

Keywords

ASEAN, Security, Diplomacy, Strategy, Indonesia.

1. Introducción

Hace cinco siglos, uno de nuestros marinos más insignes, Juan Sebastián Elcano, culminaba la inédita hazaña de arribar a las Islas Molucas (o Islas de la Especiería) —en la actual Indonesia— navegando hacia el oeste desde la península ibérica, tras más de dos años de travesía capitaneada por Fernando de Magallanes. Este territorio remoto poseía especias altamente codiciadas, como el clavo o la nuez moscada, que constituyeron «un motor para la humanidad desde la Antigüedad» (Mazón, 2020: 27).

España y Portugal, dos potencias que se habían repartido el mundo en virtud del Tratado de Tordesillas de 1494, se disputaron el control del comercio de esta región estratégica. Ya en 1515, Tomé Pires, boticario portugués afirmaba que «Quienquiera que sea el Señor de Malaca, tiene su mano en la garganta de Venecia» en su obra *Suma Oriental* (Cortesão, 1944: 90).

Hoy, medio milenio más tarde, el sudeste asiático se mantiene en el centro del interés geopolítico de las grandes potencias, en tanto que conserva su condición de motor de crecimiento para la economía global. El sudeste asiático posee una ubicación geográfica estratégica en el corazón del centro de gravedad geopolítico mundial, donde convergen los océanos Índico y Pacífico. El Estrecho de Malaca, que conecta ambos océanos a través de un angosto paso entre Indonesia y Malasia, es el cuello de botella más transitado del mundo, con un tráfico anual de noventa mil buques aproximadamente (Nofandi et al., 2022), convirtiendo a la región en un punto neurálgico del comercio mundial.

En términos económicos, en 2022, el PIB agregado del sudeste asiático fue de 3,8 billones de dólares (Fondo Monetario Internacional, 2023), convirtiéndolo en la quinta potencia económica mundial, por delante de India. Según estimaciones, la región podría convertirse en la cuarta economía mundial en 2030 (ASEAN, 2023a), gracias al impulso de Indonesia, la principal potencia económica, demográfica y militar del sudeste asiático. Además, como en el siglo XVI, Yakarta y sus socios de la región albergan recursos estratégicos clave, no solo para la era contemporánea, sino también para afrontar las transformaciones futuras.

En este marco geográfico, que cuenta con un área de unos 4 500 000 km² y una población de alrededor de 665 000 000 de

habitantes¹, la ASEAN —acrónimo de *Association of South East Asian Nations* (Asociación de Naciones del Sudeste Asiático)— ha desempeñado un papel fundamental en la integración regional y en la promoción de la cooperación entre sus Estados miembros.

La ASEAN es una organización intergubernamental formada por diez países de la región del sudeste de Asia: cinco continentales, Camboya, Laos, Myanmar, Tailandia y Vietnam, y otros tantos insulares, Brunéi, Filipinas, Indonesia, Malasia y Singapur. El único país de la región del sudeste asiático que no pertenece a la ASEAN es Timor Oriental, si bien se encuentra en proceso de adhesión (ASEAN, 2022).

La Asociación de Naciones del Sudeste Asiático está compuesta de tres pilares: la Comunidad Política y de Seguridad (APSC), la Comunidad Económica (AEC) y la Comunidad Sociocultural (ASCC). La ASEAN es, por tanto, una organización multidimensional, cuyos objetivos abarcan desde la promoción de la paz y la estabilidad en la región hasta el impulso del desarrollo económico y la cooperación en cuestiones sociales y culturales. Estos objetivos, hoy de enfoque holístico, han experimentado una evolución a lo largo de los años desde el nacimiento de la ASEAN en 1967.

En los años cincuenta y sesenta, la Guerra Fría estaba en pleno apogeo, y la región del sudeste asiático se había convertido en uno de los principales escenarios de la competencia geopolítica entre las dos grandes potencias hegemónicas, Estados Unidos y la Unión Soviética. Particularmente, la guerra de Vietnam (1955-1975) ejemplificó las consecuencias nefastas de la expansión del comunismo en el sudeste asiático, así como el efecto devastador de convertirse en el terreno de juego de las superpotencias. La no alineación y la cohesión intrarregional podían ofrecer un contrapeso interno y una defensa colectiva contra la injerencia de las grandes potencias.

En este contexto regional tensionado, en 1967, cinco países del sudeste asiático —Indonesia, Filipinas, Malasia, Singapur y Tailandia— firmaron la Declaración de Bangkok, estableciendo formalmente la ASEAN. Una vez terminada la guerra de Vietnam, tuvo lugar la primera Cumbre de la ASEAN en 1976, en la que se adoptó el TAC (*Treaty of Amity and Cooperation* – Tratado de

¹ Una extensión similar a la de la Unión Europea (4 200 000 km²), pero una población ligeramente superior (450 000 000 de habitantes).

Amistad y Cooperación), también conocido como *Bali Concord I*². El TAC establece, por primera vez, los principios de no confrontación, resolución pacífica de disputas, y no interferencia en los asuntos internos de los Estados miembros, valores que hoy encarnan lo que se conoce como «ASEAN Way» (el estilo o la forma de obrar de la ASEAN). Estos principios, de marcado enfoque en la seguridad, son un reflejo de las circunstancias y desafíos que enfrentaba la región del sudeste asiático en ese momento.

La ASEAN no surgió, por tanto, como una entidad con una vocación multifacética desde el principio. En sus primeros años, la organización se enfocó en la seguridad, evolucionando gradualmente hacia la cooperación económica, social y cultural que aborda hoy en día. Asimismo, a lo largo de los años, la ASEAN ha experimentado un crecimiento en términos de membresía. En 1985, se incorporó Brunéi y, una vez concluida la Guerra Fría, Vietnam se unió en 1995, Laos y Myanmar en 1997, y Camboya en 1999.

Al tiempo que la ASEAN ampliaba su alcance, su ámbito de actuación y su número de integrantes, la organización fue labrando su protagonismo en las dinámicas regionales. El concepto de centralidad de la ASEAN se refiere tanto a su posición geográfica como a su papel de liderazgo en la agenda y arquitectura de cooperación en el Indo-Pacífico.

Este concepto implica que la ASEAN ocupa un espacio clave como catalizador para el diálogo entre los países de la región y con actores extrarregionales. La centralidad de la ASEAN se manifiesta a través de una serie de mecanismos diplomáticos multilaterales liderados por la propia organización, como la Cumbre de la ASEAN, en la que se enmarca la Cumbre de Asia Oriental, entre otras iniciativas, como ASEAN+3, el Foro Regional de la ASEAN o la Reunión de Ministros de Defensa ASEAN Plus (ADMM-Plus, por sus siglas en inglés), que sirven como punto de convocatoria de diferentes potencias globales, como Estados Unidos, China, India, Japón o Rusia.

2. La ASEAN Way: ¿un modelo agotado?

El sudeste asiático, una región azotada por tensiones y conflictos internos durante la Guerra Fría, ha conseguido mantener un

² Desde entonces, se han firmado el *Bali Concord II*, en 2003, el *Bali Concord III*, en 2011 y, el más reciente, el *Bali Concord IV*, en 2023. Son diferentes documentos, adoptados en determinados momentos de la historia de la ASEAN, que reflejan principios y objetivos fundamentales de la asociación.

considerable nivel de paz y estabilidad intrarregional desde su fundación hace ya más de medio siglo (Ministerio de Asuntos Exteriores de la República de Indonesia, 2023). Es importante recordar que, pese a los grandes avances logrados por la ASEAN en relación con su integración y cohesión (UNCTAD, 2017), se trata de una región notablemente heterogénea en términos culturales, étnicos y lingüísticos, con grandes disparidades económicas, ideológicas y de desarrollo entre los Estados miembros, sumado a los condicionantes geográficos, con las consecuentes divergencias estratégicas y de intereses en política exterior que ello conlleva. Un ejemplo ilustrativo de las palpables divisiones internas de la ASEAN es su respuesta al golpe de Estado de Myanmar en febrero de 2021 y la crisis consecuente, que amenaza no solo la seguridad de uno de sus Estados miembros, sino también la estabilidad del sudeste asiático.

El 1 de febrero de 2021, el ejército de Myanmar, también conocido como *Tatmadaw*, dio un golpe de Estado, tomando el control del gobierno legítimo y deteniendo a la líder civil Aung San Suu Kyi, así como a otros líderes políticos y activistas. La justificación del Ejército para el golpe fue un supuesto fraude electoral en las elecciones de noviembre de 2020, en las que el partido de Aung San Suu Kyi, la Liga Nacional para la Democracia (LND), obtuvo una victoria abrumadora. El golpe de Estado generó protestas masivas en todo el país, a lo que las fuerzas de seguridad respondieron con violencia, y la situación en Myanmar se volvió cada vez más tensa.

En respuesta, la ASEAN convocó la primera Cumbre extraordinaria de su historia para abordar una crisis interna de un Estado miembro, dos meses después del levantamiento. Los Estados miembros se reunieron con el líder de la junta militar de Myanmar, el General Min Aung Hlaing, y acordaron el «Consenso de Cinco Puntos» (*Five-Point-Consensus*, en inglés), que exigía:

- El cese inmediato de la violencia en Myanmar.
- Iniciar un diálogo constructivo entre todas las partes implicadas para buscar una solución pacífica.
- El nombramiento de un enviado especial de la presidencia de la ASEAN para facilitar la mediación en el proceso de diálogo.
- La ayuda humanitaria de la ASEAN.
- La visita del enviado especial a Myanmar para reunirse con todas las partes (ASEAN Secretariat, 2021).

Sin embargo, el Consenso de Cinco Puntos se ha considerado un fracaso, debido a su incumplimiento por parte de la junta militar, alegando que «ajusta el Consenso de Cinco Puntos a su propia hoja de ruta», tal y como se hacen eco en los medios del Gobierno birmano (*The Global New Light of Myanmar*, 2024).

El hecho de que no haya habido ningún cambio en el enfoque de la ASEAN hacia Myanmar en estos tres años de conflicto, más allá de su ceñimiento al *Five-Point-Consensus*, se debe a la limitación del modelo de toma de decisiones de la ASEAN, basado en el consenso, ya que varios Estados miembros se oponen a cualquier intervención más contundente en los asuntos internos del país (Grossman, 2023), otro de los principios rectores de la ASEAN.

Durante la última Cumbre de la ASEAN, en septiembre de 2023, los líderes de la asociación emitieron una declaración conjunta en la que se adoptó un lenguaje más contundente sobre el conflicto, condenando por primera vez la violencia que la junta militar ha ejercido desde 2021 (ASEAN, 2023b). También se acordó seguir excluyendo a la junta militar de las reuniones de alto nivel de la ASEAN, y anunciaron que Myanmar sería despojado de su presidencia en 2026, que ocupará Filipinas finalmente (ASEAN, 2023c).

Sin embargo, la realidad geográfica implica que algunos países de la ASEAN se vean más afectados que otros por esta crisis. Hay países, como Tailandia, que comparten frontera con Myanmar, y no pueden permitirse el inmovilismo y la inacción en una cuestión que afecta directamente a su seguridad y estabilidad. Así pues, en junio de 2023, Tailandia convocó una reunión informal al margen de la ASEAN para «reanudar plenamente» las relaciones con el gobierno militar de Myanmar (Ministerio de Asuntos Exteriores del Reino de Tailandia, 2023). De hecho, hay cada vez más voces dentro de la ASEAN que expresan su malestar con la gestión del conflicto, como el primer ministro de Malasia, Anwar Ibrahim, que declaró, en marzo de 2023 en Filipinas, que «la no injerencia no es una excusa para la indiferencia» (Universidad de Filipinas, 2023), en referencia a la aplicación rigurosa de la *ASEAN Way* en la crisis de Myanmar.

Otro de los retos que cuestiona la credibilidad de la ASEAN es su perfil bajo ante la creciente ambición china en el Mar de China Meridional (MCM), sustentada por su reclamación territorial maximalista conocida como la «línea de los nueve puntos» (o *nine-dash line*). Esta zona abarca la mayor parte del mar de China

meridional y se solapa con las reivindicaciones de zona económica exclusiva (ZEE) amparadas por la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (conocida como UNCLOS) de cinco naciones del sudeste asiático: Brunéi, Filipinas, Indonesia, Malasia y Vietnam.

Según *Asia Maritime Transparency Initiative* (2023), China tiene veinte puestos avanzados en las disputadas islas Paracel y siete en las Spratly. También controla Scarborough Shoal (conocido como el Bajo de Masinloc), del que se apoderó en 2012, mediante una presencia constante de guardacostas, aunque no ha construido ninguna instalación en ese lugar. Desde 2013, China ha llevado a cabo un dragado y una construcción de islas artificiales sin precedentes en las Spratly, creando 1.300 ha de nuevas tierras, conocida como la «Gran Muralla de Arena».

Pese a que en 2016 la Corte Permanente de Arbitraje de La Haya, en un caso presentado por Filipinas, dictaminó que la «línea de los nueve puntos» china carecía de fundamento jurídico (Corte Permanente de Arbitraje, 2016), China no solo mantiene sus pretensiones territoriales en el MCM intactas, sino que ha elevado su perfil asertivo estos últimos años, y 2023 ha sido un año especialmente tenso, sobre todo para Filipinas.

A lo largo de 2023, buques chinos intentaron, en varias ocasiones y con diversos grados de fuerza, impedir el reabastecimiento filipino de su contingente de tropas estacionadas a bordo del Sierra Madre, un barco de la Segunda Guerra Mundial intencionalmente encallado en 1999 para reclamar la soberanía del banco de arena Ayungin (también conocido como *Second Thomas Shoal*) en las islas Spratly, a 105 millas náuticas de la costa filipina (es decir, dentro de la ZEE filipina) y a 600 millas náuticas de la isla china de Hainan. Pekín ha recurrido a diferentes medidas de zona gris, como la colisión de naves, la utilización de cañones de agua de alta potencia o láseres de uso militar. En los últimos meses, los buques chinos también han impedido el acceso, mediante el uso de la fuerza, al Bajo de Masinloc, que igualmente se encuentra dentro de la ZEE filipina.

Mientras tanto, la ASEAN se ha mantenido al margen. La declaración conjunta emitida tras la última Cumbre de la ASEAN, celebrada en septiembre de 2023, no hizo referencia a las tensiones en el mar de China meridional (ASEAN, 2023c), aunque el 30 de diciembre de 2023, la ASEAN publicó una declaración específica sobre el mar de China meridional sin precedentes. En la declaración, los ministros de Asuntos Exteriores muestran su «preocupación» por

el desarrollo de los acontecimientos en la zona marítima, si bien se omite nuevamente la mención a China (ASEAN, 2023d).

Durante la presidencia indonesia de la ASEAN en 2023 tampoco se han logrado avances concretos en las negociaciones para un Código de Conducta sobre el mar de China meridional. Las negociaciones para implementar un Código de Conducta en el MCM se iniciaron hace más de veinte años, en 2002. El Código de Conducta (conocido como *Code of Conduct o COC*) es un conjunto de directrices y principios que buscan regular las actividades de los países en el mar de China meridional y gestionar las disputas territoriales de manera pacífica, con el fin de fomentar la estabilidad, la seguridad y la cooperación en la región.

Sin embargo, hasta ahora, no se han logrado avances significativos (Powell, 2023). Ello se debe, en parte, a la dificultad de conciliar los distintos intereses y reclamaciones de los diez Estados miembros de la ASEAN en las disputas del mar de China meridional. En el caso de países como Laos y Camboya, tienen además relaciones cordiales con China. De hecho, tras la reunión de ministros de Asuntos Exteriores de la ASEAN de 2012, no se llegó a emitir una declaración conjunta, la primera vez que ocurría desde la creación de la ASEAN, debido al bloqueo por parte de Camboya a cualquier tipo de referencia a la disputa en el mar de China meridional (Bower, 2012). Asimismo, la ASEAN fue incapaz de apoyar a Filipinas en 2016 tras la decisión unánime del Tribunal de Arbitraje de La Haya, que rechazó la reclamación de China sobre la ZEE de Filipinas (Campbell, 2016).

Así pues, como en el caso de la gestión de la crisis de Myanmar, algunos Estados de la ASEAN han decidido tomar su propio camino ante la inacción de la asociación. Filipinas se ha puesto en contacto con Malasia y Vietnam para negociar un código de conducta independiente sobre el mar de China meridional (Strangio, 2023a), vistos los escasos avances en el acuerdo regional que se negocia con China. Un código de conducta informal entre Filipinas, Vietnam y Malasia, cuyas reivindicaciones territoriales se solapan, podría efectivamente sentar las bases para una mayor unidad regional en torno a las disputas sobre el mar de China meridional.

Se atisba, además, un cambio de tendencia, en consecuencia, en septiembre de 2023 la ASEAN realizó el primer ejercicio militar conjunto de su historia en el mar de Natuna Meridional, en Indonesia —eso sí, lejos de las zonas disputadas con China— (Ministerio de Defensa de Singapur, 2023). La operación tuvo

como objetivo desarrollar las capacidades militares, incluida la seguridad marítima y las patrullas, así como la distribución de ayuda humanitaria en caso de catástrofe.

En definitiva, la ASEAN, hasta ahora, ha enfrentado dificultades para establecer una postura unificada en cuestiones geopolíticas clave, lo que ha afectado a su capacidad para influir en la escena internacional de manera coherente. Este año, la presidencia indonesia de turno de la ASEAN catalogaba al sudeste asiático como «epicentro del crecimiento»³ mundial. Pero la ASEAN se enfrenta a desafíos importantes —incluso existenciales—, que los principios que la rigen, encarnados en la *ASEAN Way*, no permiten abordar eficazmente.

El cumplimiento riguroso e inflexible de estos principios, que incluyen la toma de decisiones consensuada y la no interferencia en los asuntos internos de los Estados miembros, limitan la capacidad de la ASEAN para abordar cuestiones cruciales de manera efectiva, dada la inherente heterogeneidad de la región y las divergencias ideológicas, económicas y estratégicas de los miembros. Como apunta Strangio (2023b), la «diplomacia (...) de la ASEAN no ha logrado seguir el ritmo de los acontecimientos regionales y globales».

La encuesta «Estado del Sudeste Asiático 2023», realizada por el Instituto ISEAS-Yusof Ishak de Singapur (2023: 2), señala que el 82,6 % de los encuestados en la región consideraba que la ASEAN es una organización «lenta e ineficaz, y cada vez más irrelevante en la escena mundial». En 2024, el reto será mayúsculo. Laos, un país comunista y pobre que se encuentra en la órbita de China, presidirá la ASEAN en un momento de creciente agitación en la región y en el mundo. Tendrá que liderar la asociación abordando los diversos retos a los que se enfrenta la agrupación, desde la crisis de Myanmar hasta las crecientes tensiones en el mar de China meridional y la intensificación de la rivalidad entre Estados Unidos y China.

3. Un escenario de competencia entre grandes potencias

La frase que mejor resume la aproximación de las naciones del sudeste asiático a la rivalidad entre Estados Unidos y China es: *don't make us choose* (no nos hagan elegir).

³ Lema de la Presidencia indonesia de la ASEAN en 2023: *ASEAN Matters: Epicentrum of Growth* (la ASEAN importa: epicentro del crecimiento).

Como se ha mencionado previamente, desde sus comienzos, la ASEAN se declaró una zona neutral libre de injerencias extranjeras, y ha procurado evitar verse envuelta en la competencia entre grandes potencias. Al invitarlas a participar en su sistema de cumbres y foros, en las que la propia ASEAN ejerce un rol de liderazgo, la asociación se ha labrado una posición única como árbitro en el Indo-Pacífico. Este enfoque ha sido decisivo para garantizar que la ASEAN preserve su atractivo como centro de convocatoria multilateral regional y global.

Sin embargo, la división de la ASEAN y su ineficacia en el abordaje de los retos que ponen en riesgo su seguridad, especialmente las disputas territoriales con China en el MCM, obliga a los Estados miembros a recurrir a la bilateralidad, al margen de la asociación. Es importante tener en cuenta que, según el *Global Firepower Index 2024*, China se encuentra en la tercera posición a nivel mundial en términos de poder militar, en contraste con los países de la ASEAN: Indonesia (13), Vietnam (22), Tailandia (25), Singapur (30) Filipinas (34), Myanmar (35), Malasia (42), Camboya (111) y Laos (112). Asimismo, el gasto militar chino en 2023 fue de 292 000 000 000 \$, mientras que la principal potencia militar de la ASEAN, Indonesia, apenas alcanzó los 9 000 000 000 \$ (Stockholm International Peace Research Institute, 2023).

En vista de la asimetría militar, son varios los países de la ASEAN que están estrechando los lazos en seguridad con otros países, especialmente con el principal contrapeso externo, Estados Unidos. Según David Shambaugh, coautor del informe *Prioritizing Southeast Asia In American China Strategy* de la *Asia Society Center on US-China Relations* (Schell et al., 2023), ocho de las diez naciones de la ASEAN mantenían amplios vínculos militares con Washington, siendo Laos y Myanmar las únicas excepciones. Las asociaciones de seguridad de los países del sudeste asiático con Estados Unidos forman parte, no obstante, de una «estrategia de cobertura» (conocida como *hedging*), que les permite mantener un equilibrio en sus relaciones con Washington y Pekín, sin necesidad de alinearse con ninguno de ellos.

Según el Índice de Poder Asiático del Lowy Institute (2023), y como interpreta el *Asia Society Center on US-China Relations* (2023), en 2022, China tenía más influencia que Estados Unidos en ocho de los diez Estados de la ASEAN, seis de ellos por un amplio margen, Brunéi, Camboya, Indonesia, Laos, Malasia y Myanmar. Sorprendentemente, China superaba a EE. UU. incluso en Vietnam y Tailandia —aliado de Estados Unidos—, y solo se

consideraba que Estados Unidos tenía más influencia en Filipinas y Singapur. Únicamente en la categoría de redes de defensa Estados Unidos tiene una ventaja sustancial sobre China. En conjunto, el Índice de Poder Asiático sugiere que los asiáticos del sudeste ven aumentar la influencia de China en la región, mientras disminuye la de Estados Unidos.

Por otro lado, según la encuesta *Estado del Sudeste Asiático 2023* del ISEAS Yusof-Ishak (2023), el 64,5 % de los que ven a China como la potencia económica más influyente y el 68,5 % de los que la ven como la más influyente en las esferas política y estratégica, expresan su preocupación por su creciente huella en la región (*ídem*: 3). Cuando se les pidió que eligieran entre China y Estados Unidos, los encuestados de toda la región expresaron una creciente preferencia por alinearse con Estados Unidos: el 61,1 % eligió a Estados Unidos, mientras que solo el 38,9 % se decantó por China (*ídem*: 45). Por tanto, aunque China parece tener más peso en la mayor parte de la región, muchos siguen viéndola con preocupación.

Con todo, la superioridad de la influencia económica china sobre la estadounidense es palpable. China es el principal socio comercial de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN, 2020), y viceversa. En la última década, el sudeste asiático se ha convertido en una región central para la construcción de infraestructuras y la financiación del desarrollo por parte de Pekín, a través de su Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI, por sus siglas en inglés). De hecho, en el Tercer Foro de la Franja y la Ruta (BRF, por sus siglas en inglés), celebrado en Pekín, en octubre de 2023, cuando se cumplen diez años del nacimiento de la iniciativa, el sudeste asiático representó más de una sexta parte de los 369 proyectos anunciados por China (*Minister of Foreign Affairs of the People's Republic of China, 2023; Parameswaran, 2023*).

En este Foro, el primer ministro de Tailandia, Srettha Thavisin, expresó el compromiso de acelerar la construcción del ferrocarril China-Tailandia en el marco de la BRI, así como un proyecto geopolítico que consistiría en un gran «puente terrestre» que uniría los océanos Índico y Pacífico, a través de un sistema ferroviario y de carreteras que facilitaría el transporte de mercancías entre los puertos a cada lado, sorteando el estrecho de Malaca y acortando el tiempo de navegación entre los océanos Pacífico e Índico en unos cuatro días (Gobierno de Tailandia, 2023).

Sin embargo, cada vez preocupa más hasta qué punto China utiliza su influencia económica para ejercer presión política y posicionarse estratégicamente, a expensas de los intereses del sudeste asiático (Asia Society Center on US-China Relations, 2023; The Economist, 2023a), como refleja el caso de la modernización del ferrocarril Kunming-Haiphong, que atraviesa los yacimientos más importantes de minerales de tierras raras de Vietnam, existiendo sospechas sobre la imposición y coerción por parte de Pekín (Tran, 2023)⁴.

En respuesta, algunos países del sudeste asiático están buscando una relación más robusta con Estados Unidos para contrarrestar la creciente influencia de China, en un continuo ejercicio de equilibrismo. Su compromiso en la región, sin embargo, suscita dudas, aunque en mayo de 2022 se celebrase en Washington una cumbre especial entre Estados Unidos y la ASEAN, en la que Joe Biden declaró que se iniciaba una «nueva era» en las relaciones entre la asociación y Estados Unidos (*The White House*, 2022).

En septiembre de 2023, Biden no asistió a la Cumbre de Asia Oriental en Indonesia; en vez de ello, participó en la Cumbre del G20 que se celebró en India, y después visitó Vietnam a su regreso. De ahí que las naciones del sudeste asiático sigan optando por una búsqueda de equilibrio entre ambas superpotencias.

Precisamente el máximo exponente del ejercicio de equilibrio entre Estados Unidos y China es Vietnam. En septiembre de 2023, Hanoi elevó a Estados Unidos al escalón más alto de su jerarquía de relaciones bilaterales en una actualización histórica. Solamente China, Rusia, India, Corea del Sur y, desde noviembre de 2023, también Japón, pertenecen a este selecto grupo de la política exterior vietnamita. La nueva asociación estratégica integral incluirá un componente de seguridad que podría dar lugar a futuros acuerdos armamentísticos (*The White House*, 2023).

En consonancia con la política exterior omnidireccional vietnamita, en diciembre de 2023, apenas dos meses después de haber elevado la relación con Estados Unidos a la máxima categoría, se anunció la elevación de los lazos entre Vietnam y China, y la inclusión de Vietnam en la «comunidad de destino común» de China, el estatus más alto de las relaciones bilaterales para la administración de Xi Jinping (*Portal de Información Electrónica del Gobierno de Vietnam*, 2023). Como afirma Vu (2023), este

⁴ Vietnam posee las segundas mayores reservas de tierras raras y las terceras de tungsteno.

movimiento supone una compensación por elevar sus lazos con Estados Unidos a una Asociación Estratégica Integral.

Ante los incidentes con China en el mar de China meridional a lo largo de 2023, Filipinas también está reforzando sus vínculos de seguridad con Estados Unidos, aliado de Filipinas desde la firma del Tratado de Defensa Mutua en 1951. Manila ha ampliado el acceso de Estados Unidos a las instalaciones militares filipinas, de cinco a nueve (*US Department of Defense, 2023*), en virtud del Acuerdo de Cooperación Reforzada en materia de Defensa de 2014 —conocido por el acrónimo ECDA (*Enhanced Defense Cooperation Agreement*)—. Asimismo, ambos países realizaron patrullas conjuntas en las aguas de Filipinas en noviembre de 2023, en un momento de creciente tensión con China en la zona, y, en enero de 2024, EE. UU., Filipinas y China llevaron a cabo patrullas simultáneas en el mar de China meridional. Las patrullas de Estados Unidos y Filipinas tuvieron lugar cerca de la isla de Mavulis, el punto más septentrional de Filipinas, próximo a Taiwán. El duelo de patrullas de manera simultánea, así como las ubicaciones escogidas, reflejan la intensificación de las fricciones en el MCM.

Por otro lado, Estados Unidos, más allá de reforzar las relaciones bilaterales con los países del sudeste asiático, ante el vacío de poder de la ASEAN, unido al ascenso de China, y su evidente desventaja geográfica respecto al gigante asiático, ha liderado la creación de instituciones «minilaterales» en la región, como el Diálogo Cuadrilateral de Seguridad (conocido como Quad, abreviación de *Quadrilateral Security Dialogue*), el AUKUS —creado a partir de las letras iniciales de los miembros de la agrupación: Australia, *United Kingdom* (Reino Unido) y *United States* (Estados Unidos)— o la nueva alianza trilateral de seguridad entre Estados Unidos, Japón y Corea del Sur.

El Quad es un foro estratégico que involucra a Estados Unidos, India, Japón y Australia. Aunque el Quad no es un tratado formal ni una alianza militar, ha tenido una gran repercusión debido a su implicación en la seguridad regional y a su impacto en el equilibrio de poder en el Indo-Pacífico, especialmente en el contexto de las crecientes tensiones con China. El Quad es una agrupación multidimensional, con una concepción amplia de la seguridad, que promueve la cooperación en áreas como seguridad marítima, conectividad digital, salud pública, ciberseguridad y respuesta a desastres naturales, entre otros ámbitos.

Y, pese a las afirmaciones de que el Quad cuestiona la centralidad de la ASEAN, lo cierto es que los miembros del Quad siempre han

reivindicado su centralidad en sus declaraciones conjuntas (*The White House*, 2021); incluso uno de los miembros de la ASEAN, Vietnam, participó en 2020 en la extensión del Quad llamada *Quad Plus*, para afrontar los retos que la pandemia trajo consigo. El *Quadrilateral Security Dialogue* es, por tanto, una agrupación inclusiva, y no una «camarilla» o una «nueva OTAN», como ha afirmado China en numerosas ocasiones (Ministerio de Asuntos Exteriores de China, 2020). El Quad se ha centrado, además, en el desarrollo regional, también del sudeste asiático, alejándose de la competencia exclusiva con China.

Por otro lado, la ASEAN tiene once socios de diálogo, y ha establecido una asociación estratégica integral con cinco de ellos: aparte de Estados Unidos y China, con India, Japón y Australia, todos ellos miembros del Quad. Existen, por tanto, sinergias entre la ASEAN y el Quad, y este no socava la influencia ni la centralidad de la ASEAN.

A diferencia del Quad, el AUKUS tiene una vocación militar, centrándose en la cooperación y el desarrollo de capacidades y tecnologías de defensa de los tres miembros de la angloesfera, como el desarrollo de submarinos de propulsión nuclear para la Armada australiana. Otra diferencia respecto al Quad es que el AUKUS solo cuenta con un miembro natural de la región de Asia-Pacífico. Pese a ello, como señaló el exministro de Asuntos Exteriores indonesio, Natalegawa (2021), el AUKUS sirve para recordar a la ASEAN «el coste de su titubeo e indecisión en un entorno geopolítico complejo y en rápida evolución», en referencia a su incapacidad de abordar las cuestiones que amenazan no solo la seguridad regional, sino la seguridad de la asociación.

4. Construyendo un Indo-Pacífico multipolar

Aunque Estados Unidos y China se disputan la posición y la influencia en el sudeste asiático, esta región es más que un mero terreno de juego de la contienda bipolar entre las dos grandes potencias. El sudeste asiático concentra múltiples actores en un complejo panorama geoestratégico, y con un creciente papel e influencia de las llamadas potencias medias —como Australia, India, Japón o Corea del Sur—. La participación de estas potencias interesa al sudeste asiático, pues cuantos más socios tengan los Estados de la ASEAN, más se disipa la competencia bipolar.

Según el informe *Estado del Sudeste Asiático* del Instituto Iseas-Yusof Ishak, Japón es el socio exterior más fiable de la región

(2023: 50). La segunda potencia económica de la región de Asia Pacífico ha mantenido una presencia significativa en el sudeste asiático y constituye, para muchos países de la ASEAN, una protección frente a Estados Unidos y China, como fuente de capital, tecnología y ayuda. Sin embargo, el ascenso de China y su creciente determinación han empujado a Japón a desempeñar un papel más proactivo en la seguridad regional (*The Economist*, 2023b). De hecho, en 2023, las embarcaciones del Gobierno chino han cruzado la zona contigua de las islas Senkaku⁵ en 352 de los 365 días, la cifra más alta desde que comenzaron los registros en 2008 (*Japan Coast Guard*, 2024).

Así pues, los lazos de seguridad de Japón con los Estados de la ASEAN se han estrechado en el último año. En noviembre de 2023, dos aliados de Estados Unidos, Japón y Filipinas acordaron negociar un RAA (*Reciprocal Access Agreement*, Acuerdo de Acceso Recíproco), un pacto bilateral de defensa y seguridad que proporciona entrenamiento y operaciones militares compartidas (Gobierno de Filipinas, 2023). Sería el primer RAA de Japón con un miembro de la ASEAN y el tercero en total. Filipinas, además, entra a formar parte del nuevo programa OSA (*Overseas Security Assistance*, Ayuda a la Seguridad en Ultramar), que busca reforzar las capacidades de defensa de naciones afines a Japón (Ministerio de Asuntos Exteriores de Japón, 2023a).

Junto con Filipinas, Malasia ha sido otro país de la ASEAN seleccionado como beneficiario del OSA. En diciembre de 2023, Malasia anunció la elevación de su relación con Japón a una Asociación Estratégica Integral, en la que la asistencia en materia de seguridad figura como un área clave de creciente cooperación (Ministerio de Asuntos Exteriores de Malasia, 2023).

Otro país de la ASEAN, Vietnam, en consonancia con su política exterior omnidireccional, también está aproximándose a las potencias medias del Indo-Pacífico. Tras la histórica mejora de las relaciones de Vietnam con Estados Unidos en septiembre de 2023, apenas dos meses más tarde, Japón y Vietnam establecieron oficialmente una Asociación Estratégica Integral, acordando ampliar su cooperación en materia de seguridad, que incluye el suministro de equipos de defensa japoneses, la cooperación en seguridad marítima y las transferencias de tecnología (Ministerio de Asuntos Exteriores de Japón, 2023b). Hanoi está considerando

⁵ Islas administradas por Japón, pero disputadas con China y Taiwán.

elevar al mismo nivel sus relaciones con Singapur, Indonesia y Australia (London, 2023).

Más allá de la aproximación bilateral, Japón también está fortaleciendo su relación con la ASEAN, en una muestra de reconocimiento de su centralidad regional. En diciembre de 2023, Japón y la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático acordaron reforzar la cooperación en materia de seguridad, incluida la cooperación en seguridad marítima, con motivo del 50.º aniversario del establecimiento de sus relaciones (Gabinete del primer ministro de Japón, 2023). La cooperación bilateral está siendo complementada por la vía multilateral en un esfuerzo de afrontar los retos de seguridad de la región.

Australia es otro de los países que también está estrechando sus relaciones de seguridad con los países del sudeste asiático. En septiembre de 2023, Filipinas y Australia acordaron elevar su relación al nivel de asociación estratégica (*Prime Minister of Australia*, 2023). El primer ministro australiano, Anthony Albanese, y el presidente filipino, Ferdinand Marcos, firmaron el acuerdo durante la visita de Estado del líder australiano a Manila, la primera en dos décadas. En virtud del acuerdo, ambas naciones acordaron convocar una reunión anual de jefes de defensa y Australia confirmó su voluntad de realizar por primera vez patrullas navales conjuntas con Filipinas en el mar de China meridional. Dos meses más tarde, en noviembre de 2023, se llevó a cabo la primera patrulla conjunta entre Filipinas y Australia —realizada íntegramente dentro de la zona económica exclusiva de Manila, aunque se trata de una región en la que China suele ejercer su influencia—. En agosto de 2023, Australia y Filipinas habían realizado maniobras navales conjuntas con Estados Unidos y Japón, algo inédito también.

Por su parte, India, con su extraordinario crecimiento económico y presencia militar en ascenso, se ha convertido en un actor clave para la ASEAN en el marco del Indo-Pacífico. El país más poblado del mundo considera la región del sudeste asiático como estratégica en su política exterior y parte central de su marco geográfico conocido como «vecindad extendida» (*Extended Neighbourhood*), en consonancia con su *Look East policy* (1991) y *Act East policy* (2014).

En respuesta a la determinación china, que la propia India ha sufrido en la región de Aksai Chin⁶, Delhi está fortaleciendo sus

⁶ Una de las principales disputas fronterizas entre India y China.

vínculos de seguridad con los Estados de la ASEAN. En junio de 2023 apoyó abiertamente la sentencia de 2016 del Tribunal de La Haya, que rechazaba las reclamaciones chinas sobre la ZEE de Filipinas en el mar de China meridional (Ministerio de Asuntos Exteriores de India, 2023), poniendo fin a su tradicional neutralidad en el asunto. Asimismo, en agosto de 2023, los guardacostas de Filipinas e India firmaron un Memorando de Entendimiento para impulsar la cooperación marítima, y potencialmente naval, entre ambas fuerzas (Ministerio de Defensa de India, 2023). Por otro lado, India también está aumentando su compromiso en materia de seguridad con otros países de la ASEAN, como Vietnam, proporcionando asistencia y activos a las fuerzas navales de Vietnam (Ministerio de Defensa Nacional de Vietnam, 2023), vitales para defender la ZEE de Vietnam en las islas Spratly, y también ha reforzado recientemente los vínculos de seguridad con Indonesia.

5. Indonesia: ¿espectador o líder?

Indonesia es la tercera democracia más grande y el cuarto país más poblado del mundo. Con 278 000 000 de habitantes —concentra más de un tercio del total de habitantes de las naciones de la ASEAN (665 000 000)—, es un país estratégico, no solo por su ubicación como punto de convergencia de las principales rutas marítimas del Indo-Pacífico, sino también por sus proyecciones económicas, demográficas y militares.

El PIB nominal indonesio fue, en 2022, de 1,3 billones de dólares (FMI, 2023), es decir, más de un tercio del total de la ASEAN, 3,8 billones de dólares. Aunque su PIB está hoy por debajo de países como España, 1,4 billones de dólares, se prevé que Indonesia sea la cuarta economía del mundo en 2045, cuando se conmemora el centenario de su independencia, un objetivo marcado por el presidente de Indonesia, Joko Widodo (conocido popularmente como Jokowi) en 2019, a través de su *Golden Indonesia Vision 2045* (Secretaría del Gabinete de la República de Indonesia, 2023a).

El 14 de febrero de 2024, se han celebrado elecciones en Indonesia. Tras una década de gobierno de Jokowi, que no se pudo presentar por límite de mandato, Indonesia tiene un nuevo líder: Prabowo Subianto, quien perdió las elecciones precisamente frente a Joko Widodo en 2014 y en 2019, antes de unirse a su gabinete como ministro de Defensa. Subianto ha prometido continuar la agenda de modernización impulsada por Jokowi, que desde su toma de posesión, en octubre de 2014, el presidente

ha dirigido Indonesia a través de un período de importante crecimiento económico y avance, hasta tal punto que su índice de popularidad ha alcanzado un máximo histórico (Muhtadi, 2023). El país cuenta con importantes activos, como sus ricos recursos naturales⁷, y un atractivo mercado interno, que han propiciado un aumento de la inversión en el país, especialmente en el sector de las infraestructuras (Nejime, 2023).

En relación con su política exterior, históricamente, Indonesia ha sorteado las divisiones geopolíticas abrazando los principios del Movimiento de Países No Alineados. Hoy en día, ante el nuevo contexto geopolítico, Indonesia se apoya en la ASEAN y en otras instituciones internacionales multilaterales, como el G20 y la ONU, para mitigar la competencia entre grandes potencias. Indonesia sigue una política exterior conocida como *bebas-aktif*, o «independiente y activa», que se basa en su compromiso con la neutralidad en las relaciones internacionales, lo que le ha granjeado el título del país «con un millón de amigos y cero enemigos». Durante casi ocho décadas de independencia, estos principios han sido la brújula de Indonesia en su interacción con otras naciones.

Con esta brújula, Indonesia presidió el G20 en 2022, y la ASEAN en 2023, dos años de importantes desafíos geopolíticos, en los que Yakarta ha tenido que mediar y tender puentes entre puntos de vista muy divergentes, como los de Estados Unidos y China. Su presidencia del G20 se ha considerado, en líneas generales, exitosa (Ministerio Coordinador De Asuntos Económicos de la República de Indonesia, 2021), por haber conseguido un consenso entre los participantes occidentales y orientales para abordar retos globales en un contexto internacional fragmentado.

Por otro lado, precisamente es el énfasis en el consenso lo que debilita la credibilidad de la ASEAN. Aunque Indonesia no ha conseguido avanzar significativamente en la resolución de sus retos internos, un resultado positivo de la presidencia indonesia de la ASEAN es la creación de una «troika» como fórmula de continuidad y coherencia respecto a la crisis de Myanmar entre las diferentes presidencias rotatorias de la ASEAN (Secretaría del Gabinete de la República de Indonesia, 2023b). Así pues, la «troika» estará compuesta por la presidencia rotatoria de turno, la presidencia saliente y la presidencia entrante (es decir, en 2024, estará formada por Laos, Indonesia y Malasia, respectivamente).

⁷ Indonesia posee las mayores reservas de níquel del mundo, un componente clave para la industria de los vehículos eléctricos.

Pese a su política exterior *bebas-aktif*, las altas aspiraciones de Indonesia para las próximas dos décadas le llevan a relacionarse tanto con China como con Estados Unidos, por diferentes razones, y obligan a Yakarta a un ejercicio de equilibrismo al que las naciones del sudeste asiático están acostumbradas desde la Guerra Fría, como se ha expuesto previamente.

Yakarta se ha marcado como objetivo impulsar su poder militar a través de la modernización de sus fuerzas armadas (Guild, 2023). Para el fortalecimiento de sus capacidades de defensa, como sus socios del sudeste asiático, Indonesia recurre principalmente a Washington. En noviembre de 2023, el presidente estadounidense, Joe Biden, y el presidente Jokowi elevaron los lazos a una asociación estratégica integral, la relación diplomática de más alto nivel de Indonesia (*US Embassy & Consulates in Indonesia*, 2023a). También se firmó un Acuerdo de Cooperación en Defensa entre el **entonces** ministro de Defensa y actual **presidente de Indonesia**, Prabowo Subianto, y el secretario de Defensa estadounidense, Lloyd Austin (*US Embassy & Consulates in Indonesia*, 2023b).

Estados Unidos es, de hecho, el mayor socio de Indonesia en materia de seguridad. Cada año, los dos países celebran más de doscientos veinte actividades de defensa, que van desde pequeños intercambios de expertos, hasta ejercicios militares multilaterales a gran escala, como el *Super Garuda Shield*, un ejercicio anual que era bilateral en su origen y en el que hoy participan más de diecinueve naciones. Washington y Yakarta, a través de su nueva asociación estratégica, pretenden aumentar aún más su cooperación en materia de defensa profundizando en la interoperabilidad en la región.

En una declaración conjunta de agosto de 2023, Indonesia llegó a afirmar que «las reivindicaciones marítimas expansivas de la República Popular China (RPC) en el mar de China meridional son incompatibles con el Derecho internacional reflejado en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar» (*US Department of Defense*, 2023b), lo que supone un cambio significativo en el lenguaje tradicional de Indonesia hacia China. Y es que Indonesia ha sido siempre cautelosa en sus declaraciones dirigidas a ese país. Por ejemplo, a pesar de tener la mayor población musulmana del mundo, Indonesia votó en contra de una moción de la ONU para investigar los abusos de los derechos humanos cometidos por China a los uigures en Xinjiang (Ministerio de Asuntos Exteriores de Indonesia, 2022). Sin

embargo, Indonesia ha sido vocal en su defensa de los *rohingya* en Myanmar y de los palestinos en Gaza. Las respuestas divergentes tienen un motivo, y es la influencia de Pekín sobre la región y el propio país.

Aunque Indonesia también tiene enfrentamientos territoriales con Pekín, los lazos económicos de Indonesia con China —su mayor socio comercial y segunda fuente de inversión extranjera— impiden a Yakarta alinearse exclusivamente con Estados Unidos. Desde 2014, Jokowi ha seguido una estrategia de desarrollo basada en la construcción de infraestructuras apoyado por la BRI china, que ha dado lugar a proyectos como el tren de alta velocidad Yakarta-Bandung —el primer ferrocarril de alta velocidad del Sudeste Asiático, conocido popularmente como *Whoosh*, que se inauguró en octubre de 2023—. Este proyecto se considera un avance importante para el país, siendo uno de los corredores más congestionados del mundo. Se estima que hay otros 71 proyectos de infraestructura en Indonesia enmarcados en la BRI (Celios, 2023), que contribuyen al desarrollo de Indonesia, pero, a su vez, han suscitado debates sobre una excesiva dependencia de China y la posibilidad de incurrir en una trampa de la deuda (Prakash y Sato, 2023).

Preocupa especialmente la influencia de Pekín en la que se convertirá en la nueva capital de Indonesia, Nusantara, un proyecto lanzado por Jokowi que pretende crear una nueva capital desde cero en la isla de Borneo, con un coste de casi 30 000 000 000 \$ para 2045 (Marta Sukma, 2023). El objetivo principal del proyecto *Ibu Kota Negara Nusantara* (o IKN para abreviar), como se conoce oficialmente, es crear un nuevo centro geográfico para Indonesia e impulsar la transformación económica del país. El futuro de la nueva capital de Indonesia ha sido una de las cuestiones políticas fundamentales en las elecciones de febrero de 2024.

6. Conclusiones

Aunque la ASEAN ha buscado mantener su neutralidad y centralidad en el Indo-Pacífico, la falta de unidad grupal ha entorpecido la gestión de la crisis de Myanmar y de las crecientes tensiones con China. La falta de eficacia de la asociación en el abordaje de los desafíos a su seguridad ha obligado a los países de la ASEAN a un delicado ejercicio de equilibrio entre Estados Unidos y China, avivando así la competencia entre grandes potencias. La diversificación de socios permite a la ASEAN no depender exclusivamente

de una única potencia para su seguridad y desarrollo económico, al mismo tiempo que construye una red de colaboración que fomente la estabilidad y la prosperidad en la región, y contribuye a disipar el binomio Estados Unidos-China.

Indonesia es el país más poderoso de la ASEAN en términos demográficos, económicos y militares. Como el primero entre iguales y líder *de facto* dentro de la asociación, Yakarta desempeña un papel significativo en las dinámicas de la ASEAN y en la configuración de su política y dirección, y también está llamado a ejercer un mayor liderazgo en el mundo multipolar que se acerca. Ello dependerá en gran medida de cómo sus futuros líderes configuren su política exterior. El nuevo presidente de Indonesia tendrá que gestionar las crecientes tensiones en el sudeste asiático, en la región del Indo-Pacífico, y en el sistema internacional para reivindicar su liderazgo.

En un contexto internacional, cada vez más fragmentado y tensionado, donde los principios del multilateralismo y las instituciones internacionales están siendo cuestionados, la ASEAN se encuentra ante la oportunidad —y el reto— de consolidarse como plataforma líder de cooperación y de diplomacia en el Indo-Pacífico. La región se enfrenta al desafío de equilibrar intereses económicos, de seguridad y políticos, mientras busca preservar su autonomía y centralidad en un escenario internacional cada vez más conflictivo. La asociación debe adaptarse a la nueva realidad geopolítica, con miras a mantener su relevancia y credibilidad, lo que exigirá un mayor pragmatismo, así como una reinterpretación —pero no un cuestionamiento— de sus principios fundacionales.

Bibliografía

- ASEAN. (2020). *Asean-China Economic Relation*. Disponible en: <https://asean.org/our-communities/economic-community/integration-with-global-economy/asean-china-economic-relation/>
- . (2022). *Asean Leaders' Statement On The Application Of Timor-Leste For Asean Membership*. Disponible en: <https://asean.org/wp-content/uploads/2022/11/05-ASEAN-Leaders-Statement-on-the-Application-of-Timor-Leste-for-ASEAN-Membership.pdf>
- . (2023a). *Investing in ASEAN - Association of South East Nations - 2023*. Disponible en: <https://asean.org/wp-content/uploads/2022/12/investment-report-2023.pdf>

- (2023b). *ASEAN Leaders' Review and Decision on The Implementation of The Five-Point Consensus*. Disponible en: <https://asean.org/asean-leaders-review-and-decision-on-the-implementation-of-the-five-point-consensus-2/>
 - (2023c). *Asean Leaders' Declaration On Asean As An Epicentrum Of Growth*. Disponible en: <https://asean.org/wp-content/uploads/2023/09/ALD-Epicentrum-of-Growth-merged.pdf>
 - (2023d). *ASEAN Foreign Ministers' Statement on Maintaining and Promoting Stability in the Maritime Sphere in Southeast Asia*. Disponible en: <https://asean.org/wp-content/uploads/2023/12/Final-Draft-ASEAN-FMs-Statement-on-Maintaining-and-Promoting-Stability-in-the-Maritime-Sphere-in-SEA.pdf>
- ASEAN Secretariat. (2021). *Chairman's Statement on the ASEAN Leaders' Meeting*. Disponible en: <https://asean.org/wp-content/uploads/Chairmans-Statement-on-ALM-Five-Point-Consensus-24-April-2021-FINAL-a-1.pdf>
- Asia Maritime Transparency Initiative. (s. f.). *Occupation and Island Building*. Disponible en: <https://amti.csis.org/island-tracker/>
- Asia Society Center on US-China Relations. (2023). *Prioritizing Southeast Asia In American China Strategy*. Disponible en: <https://asiasociety.org/sites/default/files/2023-08/Prioritizing%20Southeast%20Asia%20in%20American%20China%20Policy%202.pdf>
- Bower, E. Z. (2012). *China Reveals Its Hand on ASEAN in Phnom Penh*. Center for Strategic and International Studies (CSIS). Disponible en: <https://www.csis.org/analysis/china-reveals-its-hand-asean-phnom-penh>
- Campbell, C. (2016). After Days of Deadlock, ASEAN Releases Statement on South China Sea Dispute. *Time*. Disponible en: <https://time.com/4421293/asean-beijing-south-china-sea-cambodia-philippines-laos/>
- Celios. (2023). *China's Belt and Road Initiative in Indonesia: How to Avoid Low Investment Quality and Debt Traps?* Disponible en: <https://celios.co.id/wp-content/uploads/2023/06/CELIOS-Debt-Trap-China-in-Indonesia-report-ENGLISH.pdf>
- Chivvis, C.; Noor, E. y Geaghan Breiner, B. (2023). Indonesia in the Emerging World Order. *Carnegie Endowment for International Peace*. Disponible en: <https://carnegieendowment.org/2023/11/09/indonesia-in-emerging-world-order-pub-90966>

- Cohen, D. y Koch, A. (2023). Can ASEAN Find a Role in the Rapidly Evolving Indo-Pacific Reconfiguration?. *The Diplomat*. Disponible en: <https://thediplomat.com/2023/09/can-asean-find-a-role-in-the-rapidly-evolving-indo-pacific-reconfiguration/>
- Corte Permanente de Arbitraje. (2016). *The South China Sea Arbitration (The Republic of Philippines v. The People's Republic of China)*. Disponible en: <https://pca-cpa.org/en/cases/7/>
- Cortese, A. (1944). The Suma Oriental of Tomé Pires: Volume I: 1. *The Hackluyt Society*. Disponible en: <https://archive.org/details/McGillLibrary-136385-182/page/n21/mode/2up>
- Fondo Monetario Internacional. (2023). *IMF Datamapper*. Disponible en: <https://www.imf.org/external/datamapper/profile/IDN>
- Gabinete del primer ministro de Japón. (2023). *ASEAN-Japan Commemorative Summit for the 50th Year of ASEAN-Japan Friendship and Cooperation*. Disponible en: https://japan.kantei.go.jp/ongoingtopics/asean_en/index.html
- Global Firepower. (2024). *Global Firepower Index 2024*. Disponible en: <https://www.globalfirepower.com/countries-listing.php>
- Gobierno de Filipinas. (2023). *PBBM cites importance of Reciprocal Access Agreement (RAA) with Japan during bilateral talks with PM Kishida*. Disponible en: https://pco.gov.ph/news_releases/pbbm-cites-importance-of-reciprocal-access-agreement-raa-with-japan-during-bilateral-talks-with-pm-kishida/
- Gobierno de Tailandia. (2023). *Statement by H.E. Mr. Srettha Thavisin, Prime Minister of the Kingdom of Thailand at the High-Level Forum «Green Silk Road for Harmony with Nature»*. Disponible en: <https://www.thaigov.go.th/news/contents/details/73496>
- Grossman, D. (2023). With ASEAN Paralyzed, Southeast Asia Seeks New Security Ties. *Foreign Policy*. Disponible en: <https://foreignpolicy.com/2023/09/15/southeast-asia-asean-china-us-security-geopolitics-south-china-sea-alliances/>
- Guild, J. (2023). Can Indonesia Afford Its Big Military Modernization Plans?. *The Diplomat*. Disponible en: <https://thediplomat.com/2023/09/can-indonesia-afford-its-big-military-modernization-plans/>
- ISEAS Yusof Ishak Institute. (2023). The State of South East Asia 2023. Disponible en: <https://www.iseas.edu.sg/wp-content/>

uploads/2025/07/The-State-of-SEA-2023-Final-Digital-V4-09-Feb-2023.pdf

Japan Coast Guard. (s. f). *Movimientos de embarcaciones pertenecientes a la Guardia Costera de China en las aguas alrededor de las islas Senkaku y la respuesta de Japón*. Disponible en: <https://www.kaiho.mlit.go.jp/mission/senkaku/senkaku.html>

London, J. (2023). A New Era Is Dawning in US-Vietnam Relations. *The Diplomat*. Disponible en: <https://thediplomat.com/2023/09/a-new-era-is-dawning-in-u-s-vietnam-relations/>

Marta Sukma, I. (2023). Where Indonesia's Presidential Candidates Stand On the New Capital Project. *The Diplomat*. Disponible en: <https://thediplomat.com/2023/12/where-indonesias-presidential-candidates-stand-on-the-new-capital-project/>

Marsudi, R. (2023). Indonesia's Non-aligned Foreign Policy Is Not Neutral. *The Diplomat*. Disponible en: <https://thediplomat.com/2023/11/indonesias-non-aligned-foreign-policy-is-not-neutral/>

Mazón Serrano, T. (2020). *Elcano, Viaje A La Historia*. Editorial Encuentro.

Ministerio de Asuntos Exteriores de China. (2020). *Wang Yi: La «Estrategia Indo Pacífico» de Estados Unidos perjudica las perspectivas de paz y desarrollo en Asia Oriental*. Disponible en: https://www.fmprc.gov.cn/wjzbhd/202010/t20201013_361676.shtml

—. (2023). *Chair's Statement of the Third Belt and Road Forum for International Cooperation*. Disponible en: https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/202310/t20231020_11164505.html

Ministerio de Asuntos Exteriores de Japón. (2023a). *Japan's Security Policy: Official Security Assistance (OSA)*. Disponible en: https://www.mofa.go.jp/fp/ipc/page4e_001366.html

—. (2023b). *Japan-Vietnam Summit Meeting*. Disponible en: https://www.mofa.go.jp/s_sa/sea1/vn/pageite_000001_00002.html

Ministerio de Asuntos Exteriores de India. (2023). *Joint Statement on the 5th India-Philippines Joint Commission on Bilateral Cooperation*. Disponible en: https://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/36743/Joint_Statement_on_

- the_5th_IndiaPhilippines_Joint_Commission_on_Bilateral_Cooperation#:~:text=They%20underlined%20that%20both%20countries,China%20Sea%20in%20this%20regard
- Ministerio de Asuntos Exteriores de la República de Indonesia. (2022). *Explanation of Vote by the Delegation of the Republic of Indonesia Consideration of the draft decision «Human Rights Situation in the Xinjiang Uyghur Autonomous Region, China» 51st Sesión of the Human Rights Council*. Disponible en: <https://kemlu.go.id/portal/en/read/4057/pidato/explanation-of-vote-by-the-delegation-of-the-republic-of-indonesia-consideration-of-the-draft-decision-human-rights-situation-in-the-xinjiang-uyghur-autonomous-region-china-51st-sesion-of-the-human-rights-council>
- (2023). *FM Marsudi: ASEAN Unity and Centrality Key to Regional Stability*. Disponible en: <https://kemlu.go.id/portal/en/read/4930/berita/fm-marsudi-asean-unity-and-centrality-key-to-regional-stability#>
- Ministerio de Asuntos Exteriores de Malasia. (2023). *Elevation Of Bilateral Relations Between Malaysia and Japan To Comprehensive Strategic Partnership 16 December 2023*. Disponible en: <https://www.kln.gov.my/web/guest/-/elevation-of-bilateral-relations-between-malaysia-and-japan-to-comprehensive-strategic-partnership-16-december-2023>
- Ministerio de Asuntos Exteriores del Reino de Tailandia. (2023). *Thailand hosts an informal meeting among countries affected by the situation in Myanmar*. Disponible en: <https://www.mfa.go.th/en/content/informal-discussion-myanmar-2?cate=5d-5bcb4e15e39c306000683e>
- Ministerio Coordinador de Asuntos Económicos de la República de Indonesia. (2021). *Appreciation on the Success of Indonesia's G20 Presidency: Coordinating Minister Airlangga Reveals Bali's Declaration Beneficial to Restore Global Economic Conditions*. Disponible en: <https://ekon.go.id/publikasi/detail/4836/appreciation-on-the-success-of-indonesias-g20-presidency-coordinating-minister-airlangga-reveals-balis-declaration-beneficial-to-restore-global-economic-conditions>
- Ministerio de Defensa de India. (2023). *Indian Coast Guard signs MoU with Philippines Coast Guard on enhanced maritime cooperation; holds the first bilateral meet*. Disponible en: <https://www.pib.gov.in/PressReleasePage.aspx?PRID=1951181>
- Ministerio de Defensa Nacional de Vietnam. (2023). *Vietnam, India enhance defence cooperation*. Disponible en: <https://>

- mod.gov.vn/en/detail/sa-en-news/sa-en-news-rela/vietnam-india-enhance-defence-cooperation
- Ministerio de Defensa de Singapur. (2023). *SAF Participates in ASEAN Solidarity Exercise 2023*. Disponible en: https://www.mindef.gov.sg/web/portal/mindef/news-and-events/latest-releases/article-detail/2023/September/19sep23_nr
- Muhtadi, B. (2023). Jokowi's High Approval Ratings Make Him Potential Kingmaker». *ISEAS Yusof Ishak Institute*. N.º 38. Disponible en: https://www.iseas.edu.sg/wp-content/uploads/2023/04/ISEAS_Perspective_2023_38.pdf
- Natalegawa, M. (2021). AUKUS: A Wake-up Call for ASEAN? *Asia-Pacific Leadership Network*. Disponible en: <https://www.apln.network/analysis/the-pulse/implications-of-the-aukus-deal>
- Nejime, S. (2023). How Indonesia is Boosting Infrastructure Development with Innovative Financing. *ASEAN+3 Macroeconomic Research Office*. Disponible en: <https://amro-asia.org/how-indonesia-is-boosting-infrastructure-development-with-innovative-financing/>
- Nofandi *et al.* (2022). Case Study of Ship Traffic Crowds in The Malacca StraitSingapore by Using Vessel Traffic System. *Institute of Physics, IOP*. Conf. Series: Earth and Environmental Science. Disponible en: <https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1755-1315/1081/1/012009/pdf#:~:text=The%20waters%20of%20the%20Strait,day%20pass%20through%20this%20strait>
- Parameswaran, P. (2023). China's Belt and Road Initiative in Southeast Asia: The Next Decade». *The Diplomat*. Disponible en: <https://thediplomat.com/2023/11/chinas-belt-and-road-initiative-in-southeast-asia-the-next-decade/>
- Patton, S. y Sato, J. (2023). Asia Power Snapshot: China and the United States in Southeast Asia. *Lowy Institute*. Disponible en: <https://www.lowyinstitute.org/publications/asia-power-snapshot-china-united-states-southeast-asia>
- Portal de Información Electrónica del Gobierno de Vietnam. (2023). *El Secretario General Nguyen Phu Trong sostiene conversaciones con el Secretario General y Presidente de China, Xi Jinping*. Disponible en: <https://xaydungchinh sach.chinhphu.vn/tong-bi-thu-nguyen-phu-trong-hoi-dam-voi-tong-bi-thu-chu-tich-nuoc-trung-quoc-tap-can-binh-119231212193408828.htm>
- Powell, R. (2023). A South China Sea Code of Conduct Cannot Be Built on a Foundation of Bad Faith. *The Diplomat*. Disponible

- en: <https://thediplomat.com/2023/11/a-south-china-sea-code-of-conduct-cannot-be-built-on-a-foundation-of-bad-faith/>
- Prakash, T. y Sato, J. (2023). Concerns over China-backed high-speed railway do not derail Indonesia's agency. *Lowy Institute*. Disponible en: <https://www.lowyinstitute.org/publications/concerns-over-china-backed-high-speed-railway-do-not-derail-indonesia-s-agency>
- Prime Minister of Australia*. (2023). *Joint declaration on a Strategic Partnership between the Republic of the Philippines and the Commonwealth of Australia*. Disponible en: <https://www.pm.gov.au/media/joint-declaration-strategic-partnership-between-republic-philippines-and-commonwealth>
- Quinn, C. (2022). Myanmar's Meaningless Five-Point Consensus. *Foreign Policy*. Disponible en: <https://foreignpolicy.com/2022/05/11/myanmar-five-point-consensus-asean/>
- Schell, O. *et al.* (2023). Prioritizing Southeast Asia in American China Policy. *Asia Society Center on US-China Relations*. Disponible en: https://asiasociety.org/center-us-china-relations/events/prioritizing-southeast-asia-american-china-policy?utm_source=Asia%20Society&utm_medium=email&utm_campaign=551909-2023_8_1
- Secretaría del Gabinete de la República de Indonesia. (2023a). *President Jokowi Reveals Strategies to Achieve 2045 Golden Indonesia Vision*. Disponible en: <https://setkab.go.id/en/president-jokowi-reveals-strategies-to-achieve-2045-golden-indonesia-vision/>
- . (2023b). Indonesia's ASEAN Chairmanship Produces Concrete Results. Disponible en: <https://setkab.go.id/en/indonesias-asean-chairmanship-produces-concrete-results/>
- Seng Tan, S. (2012). *Asean Centrality*. Council for Security Cooperation in the Asia Pacific Security Outlook. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/pdf/resrep22258.8.pdf>
- Stockholm International Peace Research Institute. (s. f.). *SIPRI Military Expenditure Database*. Disponible en: <https://www.sipri.org/databases/milex>
- Strangio, S. (2023a). Philippines Seeks Greater Regional Cooperation on South China Sea Disputes. *The Diplomat*. Disponible en: <https://thediplomat.com/2023/11/philippines-seeks-greater-regional-cooperation-on-south-china-sea-disputes/>

- . (2023b). ASEAN Summits Highlight Familiar Shortcomings. *The Diplomat*. Disponible en: <https://thediplomat.com/2023/09/asean-summits-highlight-familiar-shortcomings/>
- The Economist*. (2023a). China's influence in South-East Asia has grown. America's has waned. Disponible en: <https://www.economist.com/graphic-detail/2023/06/12/chinas-influence-in-south-east-asia-has-grown-americas-has-waned>
- . (2023b). Japan is a cuddlier friend to South-East Asia than America or China. Disponible en: <https://www.economist.com/asia/2023/12/14/japan-is-a-cuddlier-friend-to-south-east-asia-than-america-or-china>
- The Global New Light of Myanmar*. (2024). Myanmar aligns ASEAN Five-Point Consensus with SAC's Roadmap. Disponible en: <https://www.gnlm.com.mm/myanmar-aligns-asean-five-point-consensus-with-sacs-roadmap/#article-title>
- The White House*. (2020). Quad Leaders' Joint Statement: «The Spirit of the Quad». Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/12/quad-leaders-joint-statement-the-spirit-of-the-quad/>
- . (2022). ASEAN-U.S. Special Summit 2022, Joint Vision Statement. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/05/13/asean-u-s-special-summit-2022-joint-vision-statement/>
- . (2023). Joint Leaders' Statement: Elevating United States-Vietnam Relations To A Comprehensive Strategic Partnership. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/09/11/joint-leaders-statement-elevating-united-states-vietnam-relations-to-a-comprehensive-strategic-partnership/>
- Tran, B. (2023). China Railway Plans to Test Vietnam's Foreign Policy Equilibrium. *The Diplomat*. Disponible en: <https://thediplomat.com/2023/12/china-railway-plans-to-test-vietnams-foreign-policy-equilibrium/>
- UNCTAD – Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. (2017). *ASEAN AT 50: Achievements and Challenges in Regional Integration*. Disponible en: https://unctad.org/system/files/official-document/gdsecidc2017d2_en.pdf
- Universidad de Filipinas. (2023). *30 Years After The Asian Renaissance: Strategic Takeaways for ASEAN*. Disponible en: <https://up.edu.ph/30-years-after-the-asian-renaissance-strategic-takeaways-for-asean/>

- Vergun, D. (2023a). New EDCA Sites Named in the Philippines. *US Department of Defense*. Disponible en: <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/3350297/new-edca-sites-named-in-the-philippines/#:~:text=The%20locations%20already%20in%20the,Mactan%20Benito%20Ebuen%20Air%20Base.>
- US Department of Defense*. (2023). United States DoD and Indonesia MoD Joint Press Statement. Disponible en: <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/3504476/united-states-dod-and-indonesia-mod-joint-press-statement/>
- US Embassy & Consulates in Indonesia*. (2023a). Joint Statement from the Leaders of the United States and the Republic of Indonesia: Elevating Relations to a Comprehensive Strategic Partnership. Disponible en: <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/>
- . (2023b). United States and Indonesia Sign Defense Cooperation Arrangement. Disponible en: <https://id.usembassy.gov/united-states-and-indonesia-sign-defense-cooperation-arrangement/>
- Vu, K. (2023). Vietnam and China Announce Major Upgrade in Relations During Xi Visit. *The Diplomat*. Disponible en: <https://thediplomat.com/2023/12/vietnam-and-china-announce-major-upgrade-in-relations-during-xi-visit/>
- Zhenhuan, M. (2023). 2023 edition of national map released. *China Daily*. Disponible en: <https://www.chinadaily.com.cn/a/202308/28/WS64ec91c2a31035260b81ea5b.html>

Capítulo quinto

Brasil: la persistente ambición de un país que se imagina a sí mismo como continente

Emili J. Blasco

Resumen

Brasil tiene grandes posibilidades de ejercer destacada influencia internacional en un sistema multipolar. Pero su potencial como nexo entre norte y sur, entre Occidente y Oriente, puede encontrar dificultades en un orden multipolar no plenamente abierto, sino tensionado por la rivalidad entre Estados Unidos/Europa y China/Rusia, con sus respectivos aliados. El éxito inicial de los BRICS invita a la nueva presidencia de Lula da Silva a seguir apostando por esa plataforma, pero el paradigma geopolítico de hoy es diferente al que existía más de una década atrás.

El país corre el riesgo de verse enfrentado a las potencias liberales con las que históricamente se ha vinculado. La aspiración última de alcanzar el estatus de gran potencia puede distraerle de aprovechar a fondo su carácter de potencia media.

Palabras clave

Brasil, BRICS, Multipolar, Latinoamérica, Sur Global.

Brazil: The persistent ambition of a country that imagines itself as a continent

Abstract

Brazil has great potential to exert significant international influence in a multipolar system. But its potential as a nexus between North and South, between West and East, may encounter difficulties in a multipolar order that is not fully open, but rather strained by the rivalry between the United States/Europe and China/Russia, with their respective allies. The initial success of the BRICS invites the new presidency of Lula da Silva to continue betting on this platform, but today's geopolitical paradigm is different from the one that existed more than a decade ago.

The country risks being pitted against the liberal powers with which it has historically been associated. The ultimate ambition to achieve great power status may distract it from taking full advantage of its middle power status.

Keywords

Brazil, BRICS, Multipolar, Latin America, Global South.

1. Introducción

La reformulación del orden internacional supone para Brasil la oportunidad de lograr un puesto de mayor relevancia global. Siendo ya, por su peso demográfico y económico y por el rol que ha ido adquiriendo en el mundo, una potencia media, su aspiración última es poder alcanzar un estatus de gran potencia: por debajo de las superpotencias —Estados Unidos y China, y, estimando el concepto, también Rusia y la Unión Europea—, pero de cualquier modo entre los siete u ocho países más relevantes del planeta.

Desde comienzos del siglo XX, Brasil ha realizado varios intentos de formar parte del directorio mundial. El último de ellos, durante la primera etapa presidencial de Luiz Inácio Lula da Silva y la pujanza económica del «boom» de las materias primas, permitió al país consolidarse en el estadio de potencia media. Sin embargo, la crisis económica venida después, acompañada de una inestabilidad política y social, ensombreció parte del halo brasileño.

La nueva presidencia de Lula intenta reavivar los esfuerzos de Brasil para volver a hacer pie y lograr un mayor impulso. No obstante, algunas cuestiones de fondo han cambiado respecto a la década anterior. La principal incógnita es si Brasil seguirá apostando, como hasta ahora, por ser un agente para la reforma del sistema internacional (su ambición tradicional ha sido disponer de un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas), o bien, ante la insatisfacción de no ver atendidas, ni siquiera en su momento de mayor desarrollo, sus pretensiones de reconocimiento como gran potencia, se inclinará por una actitud disruptiva o revolucionaria.

Durante las dos primeras décadas de este siglo, el papel exterior de Brasil creció como aglutinador de América Latina y del Sur Global. El epítome de esa mayor proyección fue su participación en los BRICS, que permitió a los presidentes brasileños sentarse junto a los mandatarios de China y Rusia. Entonces se suponía que tanto Moscú como Pekín aceptaban las reglas del orden internacional liberal; incluso la presencia ahí de Brasil se veía como fuerza moderadora que contribuiría a mantener a chinos y rusos en el gran consenso mundial. Sin embargo, la fractura hoy de ese consenso —abierta con el progresivo choque entre Estados Unidos y China y ensanchada por la invasión rusa de Ucrania— deja a Brasil en una situación compleja. Una solidificación de

bloques —Estados Unidos y Europa frente a China y Rusia, con sus respectivos aliados—, sitúa a Brasilia en la inconveniencia de encarnar valores de Occidente y al mismo tiempo ir de la mano de Pekín y Moscú. El intento fallido de Lula de mediar en la guerra de Ucrania subraya esa dificultad de moverse entre dos aguas.

La estrategia de ascenso de Brasil en el plano internacional ha seguido habitualmente la vía del *soft power*. Alejado de los puntos calientes del planeta —la selva amazónica le convierte en una gran isla perdida en el Atlántico Sur, distante incluso de disputas antárticas y solo cercano al África tropical—, Brasil es consciente de que dinámicas propias del *hard power* no le aportarían una significación geoestratégica que su localización geográfica no le confiere. Por eso ha buscado ganar estatura mediante la diplomacia y el comercio, desde que el declive de la dictadura militar y luego la globalización le empujaron a abrirse a Suramérica y, más adelante, al resto del mundo. No obstante, cabe preguntarse si, en un contexto de abierta rivalidad entre superpotencias y tras constatar que de momento el *soft power* no le ha servido para dar el salto final, Brasil podría cambiar de estrategia, quizá con futuros gobiernos.

Se ha escrito que, con la reelección de Lula, Brasil vuelve a la escena internacional. Es cierto que en los cuatro años previos de Jair Bolsonaro el país se retrotrajo, en cierta medida, al ensimismamiento que le había sido tradicional hasta las últimas décadas del siglo XX. No obstante, la segunda encarnación presidencial de Lula ocurre en un contexto más complicado que el de su anterior presidencia (2003-2010). No es solo la diferente coyuntura política internacional, ya apuntada, sino muy especialmente también la económica. Sin la «década de oro» experimentada por Suramérica entre 2003 y 2013, a raíz del notable incremento del precio de las materias primas, que constituyen la principal exportación Brasil y del resto del subcontinente, no se explica el «ciclo bolivariano» que vivió la región, ni tampoco la gloria alcanzada entonces por Lula. La presidencia de Dilma Rousseff (2011-2016) se truncó justamente al terminarse esa ventana de oportunidad.

El modelo multipolar hacia el que nos encaminamos, en cualquier caso, ofrece notables posibilidades a un país con el perfil de Brasil. La bipolaridad de la Guerra Fría y el momento unipolar posterior contaban con sus respectivos hegemones; el resto de las potencias tienen hoy horizontes más abiertos. Pero conviene tener en cuenta que las aspiraciones nacionales de Brasil no se colman con ser una más entre las potencias medias; eso acarrea

el riesgo de que los brasileños sigan atrapados en un bucle de superación y decepción.

1.1. Ascenso, caída, ¿remontada?

Siendo ya el quinto país más extenso del planeta y la cuarta democracia más poblada (hoy cuenta con 215 000 000 de habitantes), en los años de bonanza de inicios de este siglo Brasil se convirtió en el tercer mayor exportador de alimentos, la sexta potencia manufacturera y la séptima economía del mundo. Ese avance quedó reflejado en 2009 en una portada de *The Economist*, luego muy reproducida, en la que se veía al Cristo del Corcovado propulsándose con fuerza desde su pedestal, con el titular «Brasil despegá». Fueron tiempos en los que el país se contemplaba a sí mismo acariciando el cielo y quiso acoger unos Juegos Olímpicos que constituyeran su tarjeta de presentación —la llegada a esa línea de meta— ante el mundo.

El desplome del precio del petróleo en junio de 2014, sin embargo, marcó el fin abrupto del «boom» de las materias primas. Ese mismo año, los brasileños aún pudieron organizar con decoro el Mundial de fútbol, aunque la decepción del cuarto puesto logrado por su selección nacional sintonizaba bien con la desilusión general que empezaba a sentirse en el país. Cuando llegaron los Juegos de Río de 2016, la intranquilidad social era manifiesta y lo que debía ser escaparate del nuevo Brasil lo fue del Brasil de siempre: el gigante que cuando cree estar a punto de encaramarse en la cima vuelve a deslizarse hacia abajo.

Ya unos años antes, cuando el país había comenzado a traquearse, *The Economist* volvió a simbolizar la situación con otra portada, en la que aparecía el Cristo dando vueltas en el aire, como un cohete descontrolado, y cayendo de cabeza; «¿La ha pifiado Brasil?», preguntaba el titular. En 2016, la revista británica remataba su juicio situando en su portada al Cristo con las manos alzadas, sosteniendo un cartel con las letras SOS.

Por cuarta vez en poco más de cien años, Brasil se había acercado al estatus de potencia mundial y se había quedado corto de nuevo, aunque ahora la aproximación había sido mayor. Al término de la Primera Guerra Mundial, Brasil creyó poder lograr un puesto permanente en el Consejo de la Sociedad de Naciones; la aspiración se repitió al final de la Segunda Guerra Mundial con el Consejo de Seguridad de la ONU, avalada por el hecho

de que, esta vez, aunque de forma muy moderada, Brasil había participado en el esfuerzo bélico; luego, durante la Guerra Fría, la comunión con Estados Unidos por parte de la dictadura militar brasileña había dado esperanzas de una hegemonía «subrogada» en Suramérica y de cierta influencia en el Tercer Mundo descolonizado.

El último ciclo de éxito deja claro que Brasil puede jugar un papel destacado en un mundo multipolar. Un crucial elemento de análisis sería determinar si una nueva estructura del orden mundial puede constituir el entorno propicio para las pretensiones brasileñas de erigirse en una gran potencia —entrar en un G7 o un G8 que agrupe a los más poderosos (no los más industrializados, como hasta ahora)— o si, en todo caso, las deficiencias propias traslucidas en otros momentos cruciales dejarán a Brasil en un estatus de potencia media, una categoría igualmente remarcable, pero que no colmaría del todo los deseos de la dirigencia nacional.

Este documento analiza primero los rasgos de la identidad geopolítica de Brasil para entender cuál ha sido históricamente su proyecto de encaje en la escena internacional. Como veremos, la excepcionalidad con la que Brasil se interpreta a sí mismo genera una particular percepción brasileña de Estados Unidos, así como de su propio entorno regional. El progresivo desarrollo del país ha conducido en las últimas décadas a una mayor asertividad respecto a Washington y a sus vecinos continentales, al tiempo que ha potenciado la proyección más allá del hemisferio occidental.

Repasadas esas tres dimensiones, seguidamente analizaremos cómo Brasil ha ejercido su activa política exterior reciente como fuerza benigna que media entre el sur y el norte; no obstante, la acelerada confrontación entre Occidente y China-Rusia deja a Brasil en una compleja situación, cuyos riesgos y oportunidades consideraremos, valorando finalmente el papel que puede jugar en un nuevo orden mundial definido por la multipolaridad.

2. Destino manifiesto: las constantes geopolíticas

2.1. Bases para la geopolítica de Brasil

Con 8 500 000 km², casi la extensión de toda Europa, excluida Rusia, Brasil es un continente en sí mismo. Delimitado, en el levante, por el océano Atlántico y separado de sus vecinos suramericanos, en el poniente, por la selva amazónica. Brasil

desarrolló muy tempranamente un sentido de singularidad que persiste hasta hoy y que se manifiesta en la relación con su entorno latinoamericano y con el resto del mundo. La masa infranqueable de la región amazónica ha sido en realidad la gran divisoria entre el norte y el sur de América, como precisa Robert Kaplan (2012: 92-93). Así como el Mediterráneo puso en contacto el norte de África con Europa y fue el desierto del Sáhara el que dejó absolutamente separada el África negra, así también en el hemisferio occidental el mar actuó de conector entre las orillas que rodean el Gran Caribe, mientras que la Amazonía dejaba a Brasil en un mundo aparte.

Por las enormes distancias y las formidables barreras naturales la colonización española y la portuguesa se desarrollaron dándose la espalda la una a la otra, de forma que Brasil consolidó su identidad nacional, cultural y económica sin casi contacto con sus vecinos. Con la mayoría de su población asentada durante siglos a menos de 500 km del mar (hoy podría hablarse de una línea de 1 000 km, la distancia a la que queda Brasilia de la costa) el interior de Brasil ha constituido tradicionalmente un completo vacío demográfico. Sin apenas habitantes en las extensiones amazónicas que limitan, en un arco, con las Guayanas, Venezuela, Colombia, Perú y Bolivia (de la que también le separa el Pantanal), el único punto de conexión regional ha sido históricamente la cuenca del río de la Plata: ahí se registró primero el choque bélico del siglo XIX (guerras Cisplatina y de la Triple Alianza, que fijaron las fronteras de Uruguay y Paraguay, respectivamente) y luego la convergencia experimentada a finales del XX (deshielo con Argentina y creación de Mercosur).

Puede decirse de modo bastante apropiado que Brasil es como una inmensa isla, rodeada casi enteramente por el azul del océano Atlántico y el intenso verde de la Amazonía, y ajena culturalmente a su entorno. En ese sentido, podría compararse con Australia. Ciertamente, Brasil comparte latinidad con los países más próximos, pero así como Australia nada tiene que ver con el sureste asiático y su *establishment* se interpreta a sí mismo como una continuidad del mundo anglosajón, también quienes crearon y han dirigido Brasil se han visto como un brote europeo, más puramente vinculado a Europa que una Hispanoamérica tempranamente mestiza (por más que la esclavitud también coloreó su propia población). De hecho, Brasil se vanagloriaba de estar más próximo a Lisboa que cualquier territorio emancipado de España lo estaba de la Península Ibérica.

Mayores consecuencias tiene, no obstante, la comparación con Estados Unidos, con el que Brasil comparte un verdadero carácter continental y un fuerte sentido de excepcionalidad. Como en el caso estadounidense, el igualmente vasto territorio aportó a los brasileños un margen de expansión sin límite. Desde la punta oriental y la inicial capital en Salvador de Bahía, los colonos fueron abandonando las zonas más extremas del trópico para encontrar lugares más templados, con mejores condiciones agrícolas y temperaturas más benignas, curvando así notablemente la línea del Tratado de Tordesillas y asentándose en lo que ha sido el motor del desarrollo brasileño: el triángulo Río de Janeiro-São Paulo-Belo Horizonte. Después, los «bandeirantes», como los pioneros estadounidenses, se lanzaron a su propia conquista del oeste, en un particular destino manifiesto (Schwarcz y Starling, 2018: 107).

Ese mundo en sí mismo que es Brasil, como escribe Michael Reid, otorga a sus habitantes un fuerte sentido de excepcionalismo. Pero a diferencia de los estadounidenses, el fracaso en hacer efectivo el gran potencial que aprecian en su país genera en los brasileños un sentimiento de desánimo y desconcierto. «Los dos países más grandes de América se parecen, aunque a menudo como si se mirara en un espejo distorsionado. Esa puede ser la razón por la que cada uno se siente a menudo frustrado y defraudado por la conducta del otro» (Reid, 2014: 11).

2.2. Relación con Estados Unidos

La percepción brasileña de sus similitudes con Estados Unidos —el enorme tamaño de ambos, uno en el norte y otro en el sur, como dominando la respectiva mitad de América; su carácter de *outsiders* en un entorno básicamente hispano— explica el tipo de relación que Brasil ha tenido con la superpotencia americana. Como vasto imperio independizado de la monarquía portuguesa en 1822, Brasil fue muy pronto consciente del riesgo que suponía la apetencia colonial europea, de forma que fue uno de los pocos nacientes países en apoyar abiertamente la Doctrina Monroe de 1823 (ya había sufrido zarpazos de Francia en el siglo XVI y de Holanda en el XVII). A medida que esa doctrina fue mutando de una formulación defensiva a otra de clara afirmación estadounidense, Brasil fue aceptando también el papel de tutelaje que se adjudicaba Washington: fascinado por la pujanza de la potencia norteamericana, confiaba en que esa ascendencia la aplicara

básicamente sobre las ingobernables y adeudadas repúblicas hispanas, especialmente al norte del Amazonas, mientras le dejaba autonomía en el sur. Brasil fue el único país latinoamericano en ayudar a Estados Unidos en la guerra de 1898 contra España.

En ese tiempo en que, habiendo culminado el destino manifiesto de su marcha hacia el oeste, de la mano de Theodore Roosevelt (1901-1909), Estados Unidos enlazaba por mar sus dos costas mediante el canal de Panamá y convertía el Caribe en un lago propio, Brasil actuaba como de espejo en el hemisferio sur. El barón de Río Branco, quien fundamentó la diplomacia brasileña (ministro de Exteriores entre 1902 y 1912, durante cuatro presidencias), consumó la progresiva extensión de fronteras del oeste amazónico, convenciendo al arbitraje internacional de la validez del «uti possidetis de facto» que Brasil siempre había defendido frente a los cartógrafos del Imperio español.

Brasil se mantuvo en la estela norteamericana cuando, en el punto de inflexión aproximadamente coincidente con la Gran Guerra, Estados Unidos sobrepasó a Inglaterra como primera potencia mundial. Si bien Brasil, como el resto de Latinoamérica, se quedó al margen de la contienda, no ocultó su simpatía por el bando en el que luchó Estados Unidos, a diferencia de otros vecinos que congeniaron más con las potencias centrales. Al término del conflicto, cuando ya se había firmado el armisticio de noviembre de 1918, el gobierno brasileño envió a París un contingente de tropas y médicos.

Aquí se sitúa el primer gran desengaño sufrido por Brasil con relación a Estados Unidos. La diplomacia brasileña pugnó por un asiento permanente en el consejo de la Sociedad de Naciones, pero ese lugar fue para la derrotada Alemania. El hecho de rechazar la consolación de un puesto semipermanente, que Brasil podía haber ocupado esperando que más adelante se presentara la oportunidad para subir de escalafón, muestra tanto la alta consideración que la élite brasileña tenía de sí misma como su falta de realismo.

La situación volvió a repetirse a raíz de la Segunda Guerra Mundial. Esta vez Brasil participó directamente (acciones navales en el Atlántico), frente a la neutralidad declarada de Chile y Argentina, y en 1945 se postuló para un asiento permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Franklin Roosevelt pareció alimentar las esperanzas brasileñas, pero Harry Truman finalmente declinó satisfacerlas, en parte atendiendo al rechazo

de Rusia y Francia, quienes consideraban que, dado el estrecho alineamiento de Brasil con Estados Unidos, era como otorgar dos votos a los estadounidenses.

Brasil cooperó con Estados Unidos en el nacimiento del sistema internacional posbélico, también en lo que se refiere al hemisferio occidental, con el establecimiento de la OEA en 1947, en el que jugó un destacado papel. Los gobiernos brasileños posteriores siguieron teniendo a Washington como referencia, de Getúlio Vargas (en menor medida en su fase anterior del Estado Novo) a Juscelino Kubitschek. Eso se quebró con el izquierdismo de João Goulart, a quien las Fuerzas Armadas derribaron para establecer un gobierno militar, en una era de golpes armados en la región, muchos alentados por Estados Unidos, como atajo contra la subversión guerrillera y el peligro comunista.

La dictadura brasileña (1964-1985) estrechó como nunca la vinculación con Estados Unidos, bautizando esa pretendida relación especial como «Barganha leal» (negociación o canje leal). Brasil admitía un desequilibrio, pero no una subordinación; lo veía más bien como una complementariedad: en el terreno económico, la potencia industrial del norte casaba bien con el sector primario de la potencia del sur (esto simbolizado por el caucho amazónico que abastecía las factorías de Detroit). Y si bien a Estados Unidos le correspondía imponer el orden en el mundo capitalista, en su tarea de enfrentar la amenaza soviética en todo el planeta los estadounidenses bien podían apoyarse en los brasileños delegando en Brasil la custodia de su parte del continente.

Esas ideas fueron desarrolladas especialmente por el general Golbery do Couto e Silva, autor estelar de los principios de geopolítica clásica alentados entonces por los militares. Do Couto citaba la reflexión de Nicholas Spykman de que América Latina era indefendible para Estados Unidos al sur de Natal, y la de Walter Lippmann, que llamaba a su país a apoyarse en Brasil para defender ese flanco sur continental. En ese paralelismo de destinos coordinados, el autor de *Geopolítica do Brasil* afirmaba: «También nosotros podemos invocar un 'destino manifiesto', tanto más cuanto que no choca en el Caribe con nuestros hermanos mayores del norte» (Do Couto, 1985: 50-52).

La mayor coordinación se dio con Henry Kissinger en la administración estadounidense, que coincidió con el momento de dictaduras militares en buena parte de Suramérica. Kissinger (1961) había planteado que:

«[...] el mejor modo de conseguir un impacto sustancial sobre muchos países es hacer que uno de ellos se transforme en una empresa operacional. La India en Asia, Brasil en América Latina, Nigeria en África podrían tornarse en polos magníficos y ampliar para sus respectivas regiones el progreso si actúan con audacia».

Era su estrategia de los «key countries».

Pero ese nuevo intento de erigirse en potencia, aún más estrechamente de la mano de Estados Unidos, en el contexto de la Guerra Fría, tampoco resultó. Económicamente, el estatismo de la fórmula de industrialización por sustitución de importaciones, generalizada entonces en Latinoamérica, abocó a la grave crisis de la deuda de la década de 1980 en toda la región, lo que contribuyó a la caída de las dictaduras militares, también la brasileña. A nivel de alianzas internacionales, Brasil había visto cómo Washington se volcaba en su asistencia a Japón y Alemania, mientras era reacio a ayudar a Brasil, aliado suyo en la Segunda Guerra Mundial, en la mejora de sus capacidades militares. Estados Unidos procuraba no desequilibrar el poder de fuego entre Argentina y Brasil, y eso fue germen de desafección entre el estamento uniformado brasileño.

El desencanto hizo que Brasil pasara de proponer secretamente el envío tropas a Vietnam, en una misión anticomunista de apoyo a las unidades estadounidenses, a aproximarse estratégicamente a un tercer mundo que ganaba entidad por los procesos de descolonización e independencia (Brasil incluso estableció relaciones con regímenes marxistas como los de Angola, Mozambique y Guinea-Bissau, países de habla portuguesa). La dictadura militar también pasó de colaborar en 1965 en la intervención estadounidense en República Dominicana, enviando el mayor contingente dentro de la Fuerza Interamericana de Paz, a discrepar de la actitud de Washington en relación con la revolución sandinista de Nicaragua y la insurgencia marxista en El Salvador.

Finalmente, el apoyo de Estados Unidos a Inglaterra en la guerra de las Malvinas puso de manifiesto, en 1982, que Brasil no podía contar con el auxilio estadounidense en caso de necesidad, al no haberse activado el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) o Tratado de Río, firmado en 1947. Con ello se cerraba otro periodo que venía a consolidar la desconfianza hacia la superpotencia americana: en la visión brasileña del mundo «hay una arraigada sospecha de que Estados Unidos está empeñado

en impedir el avance de Brasil», dice Reid (2014: 243). Se avanzaba así en la evolución natural de la relación entre dos iguales, al menos bastante iguales en el imaginario brasileño: de la atracción inicial experimentada por la potencia objetivamente menor, a la repulsión sentida por esta al considerar que su desarrollo se ve limitado por el de la otra.

2.3. Relación con Hispanoamérica

La conciencia de excepcionalismo retuvo históricamente a Brasil en su relación con el resto de Latinoamérica, de la que nunca se sintió parte. Brasil se interpretó a sí mismo como un universo distintivo, tan distinto como equidistante de Norteamérica, Europa y África. Como apunta Reid (2007: 17), «el fuerte sentido de su propia separación, como resultado no solo de su vasto tamaño y diferente lenguaje, sino también de su historia y geografía» hizo que hasta hace solo cincuenta años Brasil se mantuviera distante de sus vecinos, «autocontenido por la inmensidad de su territorio».

Esa vida propia, en un ámbito de civilización separado, protegido por la placenta de la Amazonía y del océano, permitió que Brasil creciera y se expandiera sin colisionar de forma violenta con los diez países que le rodean formando un semicírculo, a lo largo de una frontera de 16 885 km (la tercera más larga del mundo, tras la de China y la de Rusia). Únicamente, como se ha visto, se produjo el choque derivado de la descomposición de las Provincias Unidas del río de la Plata a raíz las independencias americanas, que conformó dos estados tapón entre Brasil y Argentina (Uruguay y Paraguay). Desde 1870, hace más de ciento cincuenta años. Brasil no ha librado ninguna guerra en Suramérica.

El vacío demográfico amazónico y la imprecisión de los límites coloniales en un área de muy difícil demarcación dio vía libre para que Brasil se expandiera hacia el oeste sin resistencia. Eso fue obra de la geografía, pero también tuvo un importante mérito político: la persistente actividad diplomática del barón de Río Branco logró la aceptación internacional para mantener las fronteras brasileñas en sus máximas pretensiones. Desde entonces, la diplomacia ha estado en el centro de la actuación internacional de Brasil; razón de todo ello es el prestigio alcanzado desde hace tiempo por el funcionariado de Itamaraty, el Ministerio de Exteriores.

A pesar de que, ciertamente, «Brasil es un producto de la diplomacia» (De Meira, 1988: 100) y no de la guerra, su tamaño y sus potencialidades han levantado recelos entre sus vecinos, sobre todo cuando, a mediados del siglo pasado, arrancaba la industrialización del país. Brasil pareció entonces decidido a ocupar su interior, con el traslado de la capital a Brasilia en 1960, mientras que la dictadura militar, instalada a partir de 1964, gustó de elaboraciones geopolíticas expansionistas. Si bien el autor de mayor relieve en ese pensamiento militar, el general Do Couto (1985: 134), advertía que Brasil era una nación «territorialmente realizada» y ya «satisfecha» con la extensión geográfica alcanzada, otros compañeros de armas sugirieron entonces un expansionismo que los países circundantes vieron con estupor.

El general Mário Travassos, considerado el padre de la geopolítica brasileña, había establecido, en 1935, adoptando parcialmente la forma del silogismo de Mackinder, que quien dominara el triángulo formado por las ciudades de Santa Cruz de la Sierra, Cochabamba y Sucre podría aspirar al control de toda Suramérica. Eso era poner los ojos en Bolivia. Razonamientos extremos de otros autores plantearon luego llegar, a través de esa región de Charcas, hasta el Pacífico, haciendo de Perú la California brasileña y copiando así miméticamente la coronación del destino manifiesto seguido por Estados Unidos.

También en los márgenes del pensamiento militar se habló de la «satelización» de Uruguay, país visto como mera prolongación de la provincia brasileña de Río Grande del Sur (se llegó a sugerir su invasión ante la dificultad uruguaya por controlar la subversión de los tupamaros), y de que Paraguay se convirtiera en un segundo Puerto Rico, como estado libre asociado de Brasil (Schilling, 1978).

El pensamiento oficial, sin poner presión en las fronteras, sí aspiraba a que Brasil ejerciera hegemonía al sur del ecuador, como correspondía a Estados Unidos ejercerla al norte de esa línea. Eso suponía una rivalidad directa con Argentina, que se concretó especialmente en planes de desarrollo nuclear en ambos países, ante el temor de que el otro alcanzara la bomba atómica. Ninguno de los dos llegó a traspasar límites indebidos, pero la suspicacia mutua creó un clima de escalada armamentista.

La pugna con Argentina se aplicó también a la vertiente atlántica. Así como Estados Unidos transformó el Caribe en un mar norteamericano, Brasil se creía llamado a transformar el Atlántico sur en un mar brasileño.

«Si la geografía confirió por destino a la costa brasileña y a su promontorio un casi monopolio de dominio en el Atlántico Sur, ese monopolio debe ser ejercido exclusivamente por nosotros», escribió Do Couto (1985: 52). Esa reivindicación marítima tenía también su traslación a la Antártida, en la que Brasil reclamaba una porción del territorio que se atribuía Argentina: la teoría de la «Defrontação» proyectaba los extremos de la costa brasileña hasta el mismo Polo Sur, siguiendo la vertical de los meridianos (Child, 1988: 195-196).

Esta asertividad brasileña, amplificada por la posición pivotal que el país tiene en el subcontinente, explica que Brasil fuera tradicionalmente visto por los otros estados suramericanos «con envidia, antipatía y sospecha», pues «la posición central de Brasil y su gran envergadura, su industria, recursos y población, control del Amazonas, e instintos geopolíticos» otorgaban al país un carácter «dominante» en su entorno, incluso «ignorando el desarrollo regional e intimidando a sus vecinos», según valora Philip Kelly (1997: 175-179). La cuestión de la expansión territorial de Brasil estaba «en el núcleo de la geopolítica de Suramérica».

La recurrente frustración con Estados Unidos llevó a los gobernantes brasileños, en las últimas décadas del siglo XX, a mirar de otro modo a Latinoamérica, no ya como espacio en el que se ambicionaba ejercer una autoridad vicaria de Washington. A medida que avanzaba y finalizaba la Guerra Fría, además, el Departamento de Estado norteamericano pasó a tener menos eco en todo el Cono Sur.

Así, a partir de finales de la década de 1970 se produjo una apertura hacia el resto del continente. Por primera vez, Brasil dejaba de dar la espalda a quienes le rodeaban y quiso participar en los tímidos procesos de integración que comenzaban a darse. Sin dejar de lado su deseo de orientación global, la política exterior brasileña comenzó a adquirir también una perspectiva regional y abrió un proceso de acercamiento al resto de Latinoamérica (Altemani, 2016: 269). En 1978 se creó el Tratado de Cooperación Amazónica. En 1979 Brasil, Paraguay y Argentina firmaron el acuerdo tripartito sobre la represa de Itaipú (una infraestructura binacional paraguayo-brasileña, pero que afecta al cauce del Paraná que llega a Argentina). En 1980 Brasilia y Buenos Aires firmaron un acuerdo sobre el uso pacífico de la energía nuclear (en 1991 se crearía la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares, ABACC).

La creciente confianza hacia Argentina permitió que Brasil se fuera esponjando en la relación con su entorno regional. El fin de las dictaduras militares en esos dos países, los procesos democratizadores en gran parte de la región y el fin de la Guerra Fría abrieron una era de cooperación que luego se ha mantenido.

El mayor hito en ese nuevo contexto fue la creación, en 1991, del Mercado Común del Sur (Mercosur), integrado por Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay. La cuenca del río de la Plata y sus alrededores es, precisamente, la subregión más idónea de toda Latinoamérica para la convergencia interestatal: acoge la llanura arable más extensa y mejor irrigada, óptima para la agricultura; el área con menos desniveles de altitud y más interconectada, favorable para las comunicaciones; y un clima mayormente templado que explica la aglomeración de población (Zeihan, 2016: 355).

Superado el espíritu del momento inicial, Brasil y Argentina se han resistido a la apertura de sus economías, y el mismo Mercosur se ha convertido en símbolo del tipo de apuesta regional llevada a cabo por Brasil. Aquí se manifiesta algo del «regionalismo circunstancial» descrito por Covarrubias (2019: 138) y que da razón del escaso éxito de la integración latinoamericana (los estados se resisten a ceder soberanía propia), aunque, sobre todo, lo que se evidencia es la habitual actitud brasileña para con la región: estar en ella, pero no ser plenamente parte. Para Brasil, el ser latinoamericano no agota, ni siquiera centra, sus expectativas internacionales. Se trata, de cualquier forma, de una relación compleja: tampoco los países americanos aceptan que en su grupo Brasil despunte en exceso y menos que tenga predominio (algunas capitales han hecho esfuerzos contra el sueño brasileño de tener un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU).

2.4. Sur Global

«No habrá geopolítica brasileña que merezca tal nombre que no considere, de hecho, a Brasil como centro del universo», había escrito el general Do Couto (1985: 177). La aspiración de ser una gran potencia forma parte del ADN de la visión internacionalista brasileña. Kelly (1997: 176) describió en seis estadios la política exterior seguida por Brasil desde sus inicios hasta la década de 1990, cuando surgió Mercosur:

- Imperialista.
- Participante del equilibrio de poder en Suramérica.

- Vicario de Estados Unidos.
- Aspirante a gran potencia.
- Hegemón suramericano.
- Promotor de integración regional.

A esa lista habría que añadir un séptimo momento, venido después, de aspirante de nuevo a gran potencia.

Ese último periodo corresponde a los dos primeros mandatos de Lula da Silva, que partían de la estabilidad económica —y sobre todo monetaria— que había logrado su antecesor, Fernando Henrique Cardoso. En aquella primera era de Lula se produjo tanto la consolidación de la apertura a Latinoamérica como una apuesta más global, que, en parte, descansaba en las relaciones con África y aprovechaba la tracción de China. Precisamente el estirón manufacturero chino, a comienzos de siglo, requirió de ingentes cantidades de materias primas, y eso supuso el «boom» económico conocido especialmente por Suramérica, de la que China ha ido convirtiéndose en primer socio comercial (el mayor volumen corresponde al comercio con Brasil, país que en 2021 exportó a China el 30,6 % de las ventas al exterior y compró a la potencia asiática el 23,9 % de sus importaciones).

El liderazgo brasileño durante la bonanza regional llevó a la creación, en 2011, de la Celac y de Unasur. Si bien la primera de esas organizaciones fue impulsada juntamente con México (ambos países son necesarios para cualquier proyecto latinoamericano con voluntad abarcadora), la concentración mexicana en su proceso de anclaje en Norteamérica a través del TLCAN dejó mucho espacio a la actuación brasileña. En lugar de apuestas firmes y duraderas, de solidez institucional, Lula más bien generó alianzas ideológicas, en un momento de predominio de la izquierda en el continente. Es verdad que Brasil proporcionó importantes préstamos a los gobiernos americanos, pero cuando más adelante estalló el caso Odebrecht se destapó el interés brasileño que había existido detrás de algunas operaciones.

Reid habla de «ambivalencia» de Brasil en su liderazgo regional, por evitar la erección de estructuras más permanentes que acaben limitando la libertad diplomática brasileña y que además Brasilia debería costear, al menos en proporción a su peso. «A diferencia de la mayoría de los demás países latinoamericanos, Brasil sigue pensando que puede desempeñar un papel global independientemente de su región» (Reid, 2014: 251). Alemania

necesita a la UE para asegurar su posición en el mundo, pero el colosal tamaño de Brasil hace que este piense en Latinoamérica como un mero acompañamiento.

La ambición brasileña siempre ha querido mirar más allá del propio hemisferio occidental, y la extensión más próxima es África. Brasil está más cerca del continente africano que de muchos países latinoamericanos. El estrecho entre Natal y Dakar es de 3 500 km (menos que de Río de Janeiro al extremo más occidental del propio país). La misma geografía, pues, invita a la proyección brasileña sobre un espacio al que Lula prestó especial atención. De las 33 nuevas embajadas abiertas por Lula, 14 fueron en países africanos; 25 de sus 75 viajes oficiales tuvieron África como destino.

Con un creciente protagonismo en amalgamar el Sur Global y buscando alianzas que impulsaran el despegue brasileño en la arena internacional, Lula se aproximó a China, Rusia e India, con los que formó los BRIC (luego BRICS al sumarse Sudáfrica). Habiendo capeado bien la crisis financiera de 2008 —fue una de las últimas economías emergentes en verse afectada y una de las primeras en salir, relativamente ilesa (Roett, 2010: 2)—, Brasil ganó credibilidad para su entrada en el G20. El país sirvió de nexo entre el sur y el norte y se convirtió en una pieza importante para el diálogo sur-sur. Su éxito en la lucha contra la pobreza, con novedosas iniciativas como los programas sociales de transferencias monetarias condicionadas (el más conocido fue Bolsa Familia), constituyó un modelo a seguir. Incluso se llegó a hablar del «Consenso de Brasilia», como oposición al Consenso de Washington adoptado por las instituciones financieras internacionales durante la crisis de la deuda latinoamericana y cuyos críticos tacharon de neoliberal. El Consenso de Brasilia venía a ser la promesa para los países pobres y emergentes de que podían conseguir crecimiento económico, inclusión social y democracia simultáneamente. Esto era también una alternativa al modelo chino.

Pero el brillo brasileño no se sostuvo en el tiempo. Fundamentado domésticamente en un sistema institucional y económico débil, el edificio no tardó en verse sacudido.

La presidencia de Dilma Rousseff (2011-2016), también del Partido de los Trabajadores, continuó inicialmente las políticas de Lula, pero el deterioro económico sobrevenido en 2014 y la crisis política e institucional que siguió después la obligaron a

redimensionar la actuación exterior; incluso hubo un empeoramiento de las relaciones con Washington, que Lula había mantenido en buen estado, a raíz del conocimiento de las escuchas telefónicas que la NSA estadounidense había realizado a Rousseff.

Tras el procesamiento político de esta y el breve periodo de Michel Temer, la presidencia del derechista Jair Bolsonaro (2019-2023), por más que dio un giro en muchos aspectos, en el fondo subrayó la validez de las principales constantes geopolíticas de Brasil: el escaso interés en Latinoamérica *per se* (Bolsonaro dejó morir Unasur y sacó a su país de la Celac; ni siquiera buscó alianzas ideológicas con otros gobiernos de derecha que surgieron a su alrededor); una relación con Estados Unidos que ya había dejado muy atrás el deseo brasileño de ser ungido como capataz por Washington (a pesar de muchas similitudes con Donald Trump, no hubo sintonía práctica entre ambos mandatarios), y una orientación global que, sin ser intensa, mantuvo viva la participación en los BRICS aun cuando Bolsonaro había llegado al poder con un discurso contrario a Pekín.

3. Multipolaridad, el momento esperado

3.1. ¿De potencia reformadora a disruptiva?

Con el regreso de Lula a Planalto en enero de 2023, doce años después de haberlo abandonado, vuelve la cuestión de la aspiración de Brasil de situarse entre las principales potencias mundiales. El «Brasil ha vuelto» proclamado por el mismo Lula tras su reelección era un mensaje político contra su predecesor, aunque en realidad la pérdida de fuelle del país se produjo ya con Rousseff. Pero las circunstancias nacionales e internacionales son distintas a las que originalmente arrojaron a Lula. El presidente obtuvo, en octubre de 2022, una victoria electoral muy ajustada y su escasa mayoría en el Parlamento puede obligarle a prestar más atención a los asuntos domésticos. La economía atraviesa momentos nada sencillos (el FMI prevé para 2024 un crecimiento del PIB de apenas 1,5 %, un déficit del -6 % y una deuda pública de 90,3 %) y la alta inflación de los últimos años (en 2022 fue del 9,3 %) ha aumentado la preocupación social.

Si en cuanto a estabilidad política, económica y social Brasil se encuentra en un contexto distinto —no es el ciclo expansivo de dos décadas atrás—, el entorno geopolítico también ha cambiado. En la anterior etapa presidencial de Lula, ni Pekín ni Moscú actuaban

directamente contra el orden liberal internacional. China acababa de entrar en la OMC y el criterio general en Estados Unidos era que a medida que aumentara el desarrollo chino y creciera su clase media, el gigante asiático iría abriendo sus estructuras y acabaría llegando a la democracia. Igualmente, se pensaba que Rusia encontraría finalmente su acomodo, incluso con una OTAN ampliada y adyacente a sus fronteras.

Por lo que afecta a Brasil, no había duda de que asumía las instituciones del orden liberal. Brasil es, junto con Japón, el país que más veces se ha postulado y conseguido un asiento no permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU. En su libro *Aspirational Power*, en el que analizaban el carácter de la apuesta internacional brasileña, David Mares y Harold Trinkunas (2016) destacaban que Brasil deseaba «inclusión, no el derrocamiento» de las estructuras de gobernanza global. De hecho, Brasil siempre había apoyado el *statu quo* liberal en sus periodos de ascenso, situándose en el lado ganador, frente a poderes disruptivos, durante las mayores confrontaciones mundiales.

Esos autores consideraban que la eficacia mostrada por el cuerpo diplomático de Brasil daba a este país autoconfianza en sus actuaciones en el exterior y, en cierta medida, contribuía a su aceptación del orden internacional, pues había podido realizar progresos en él. Su apuesta por el derecho internacional, las relaciones equitativas entre naciones y la no intervención en asuntos internos de otros países eran un intento de empujar a favor de un orden internacional que «minimizara su vulnerabilidad ante el intervencionismo de las potencias occidentales y favoreciera su enfoque preferido para manejar la política internacional: la diplomacia» (Mares y Trinkunas, 2016).

Un parecido juicio realizaba Reid (2014: 243) sobre la actitud de Brasil, país que, si bien se sentía «incómodo» en el orden mundial vigente, quería «reformularlo en lugar de acabar con él». El aceptar a grandes rasgos el sistema conducía a una política de «moderación pragmática», pero al mismo tiempo la falta de un completo compromiso, pues buscaba su transformación, daba lugar a una «ambigüedad» mal recibida por otros. Esa ambigüedad ha constituido «una fuente de frustración para Estados Unidos y los países europeos, que a menudo encuentran a Brasil irritable y torpe en formas que encuentran sorprendentes en una gran democracia de mercado que tiene la suerte de no enfrentar amenazas de seguridad obvias». La falta de compromiso también se manifiesta en la reticencia a asumir los costes económicos

adicionales del liderazgo y la indisposición a participar en esquemas sancionadores.

Para su ascenso, Brasil ha escogido la vía del poder blando. Como dicen Mares y Trinkunas (2016), las grandes potencias suelen ser reacias a la proliferación de actores de poder duro, y no siendo Brasil un país que realmente pudiera justificar su uso, pues carece de importancia estratégica en el juego geopolítico (por su ubicación periférica y su lejanía de las áreas de conflicto que amenazan el orden mundial), el modo de hacerse un hueco entre las grandes potencias tenía que ser mediante el poder blando. Solo así, esas grandes potencias admitirían el avance de Brasil, al convencerlas de que su participación cualificada tendría un efecto estabilizador del sistema internacional existente.

No obstante, para sostener pretensiones de potencia mundial, el poder blando debe apoyarse sobre una economía sólida, con una estructura productiva que la catapulte. «La experiencia de Brasil en la arena económica internacional sugiere que el poder blando puede ser fácilmente desperdiciado, especialmente para una economía emergente que no ha resuelto sus problemas económicos y políticos estructurales», advierten Mares y Trinkunas (2016: 136).

Un modelo económico dependiente de los altos precios de las materias primas, porque sus manufacturas y servicios no son competitivos en los mercados internacionales, explica que a Brasil le cueste coronar su consagración como gran potencia. De las diez mayores economías globales, la de Brasil ha venido siendo la más cerrada. De todos modos, como en última instancia admiten los dos autores citados, la potencia económica no basta: Japón es tenido menos en cuenta que si fuera un fuerte actor militar (su ubicación sí es geoestratégica y «justificaría» un rearme). Algo en esa otra dirección puede estar moviéndose Brasil con el renovado empeño por construir un submarino de propulsión nuclear, lo que supondría cruzar un «rubicón» al tratarse de una novedad en una potencia no atómica (existiría el precedente de Australia cuando se materialice el programa del AUKUS, pero eso obedece al escenario más competitivo del Indo-Pacífico). La idea ya se lanzó en la anterior etapa presidencial de Lula, pero es ahora cuando el proyecto está recibiendo financiación. Con todo, no se ve en el horizonte ningún riesgo de que Brasil emprenda un especial rearme o incluso se deslice hacia proliferación nuclear, situaciones que desestabilizarían Suramérica enormemente.

En un momento de cambio de paradigma geopolítico, cuando ya queda claro que China no va a integrarse en un orden liberal comúnmente aceptado y que su rivalidad con Estados Unidos y las potencias afines amenaza con un desacoplamiento y eventual fractura en dos órbitas de países, cabe preguntarse por qué bando optará Brasil.

En Brasil «las élites se han visto a sí mismas como parte de Occidente en términos culturales y religiosos, y el país tiene una fuerte tradición de ideas occidentales acerca del derecho internacional y sobre la sociedad», recuerda Reid (2014: 242), si bien, al mismo tiempo, Brasil «ha sido moldeado por el legado del colonialismo, la esclavitud y la pobreza y por los imperativos del desarrollo».

En el caso del primer Lula primó más el gen sureño que el occidental, y eso mismo estamos viendo con el segundo Lula: aun cuando hoy Occidente ya no juzga a China y Rusia como potencias «benignas», a su regreso a la presidencia el líder brasileño no ha dudado en reforzar sus vínculos con ambos países, sorprendiendo con su escasa condena de la invasión de Ucrania e implicándose en la política china de préstamos con la designación de Rousseff como presidenta del Banco de los BRICS.

Si las veces anteriores, en el siglo XX, Brasil había intentado auparse a la cima buscando la ayuda de Estados Unidos, las suspicacias hacia Washington y la multipolaridad que ya despuntaba a comienzos de este siglo llevaron a Lula a intentar que Brasil diera el salto sin el concurso estadounidense. ¿Lo hará ahora enfrentándolo?

3.2. Potencia que ya no está tan en medio

En el Lula de hoy se aprecia un tono rupturista y de confrontación con Estados Unidos que resulta novedoso. «¿Es Lula antiestadounidense?», se pregunta el director de *Americas Quaterly*, y responde: «Puede que Lula no sea antiestadounidense en el sentido tradicional, pero definitivamente es contrario a la hegemonía de Estados Unidos, y está más dispuesto que antes a hacer algo al respecto» (Winter, 2023).

Para Brian Winter un indicador sintomático de esto son las veces que, desde que tomó de nuevo la banda presidencial, Lula ha cuestionado la primacía del dólar como moneda de transacción universal. «Cada noche me pregunto a mí mismo por qué todos

los países están obligados a hacer su comercio pegado al dólar», dijo en una visita oficial a China en abril. Lula ha planteado abandonar la moneda estadounidense en el comercio entre Brasil y Argentina, o entre los países de Unasur y de los BRICS, sustituyendo el dólar por una unidad de cuenta bilateral o multilateral. Winter sostiene que la actitud de Lula de recelo hacia Estados Unidos —hacia su hegemonía— ya existía antes, pero ahora el dirigente brasileño «ha perdido algunas de las inhibiciones y frenos que le retenían».

La estrategia de fondo de la política exterior de Lula puede ser hoy la misma, pero el contexto geopolítico ha cambiado. Con su regreso —y también el de Celso Amorim, canciller con el primer Lula y ahora asesor especial para la agenda exterior del presidente—, Planalto intenta retornar a la estrategia de la «autonomía en la diversificación» (Mongan, 2023). Pero si la diversificación en la primera década del siglo consistía en estrechar relaciones diplomáticas y comerciales en una red internacional destensada, hoy ganarse un socio puede traer, por otro lado, generarse un enemigo. «El mundo era más simple que ahora. Hoy la situación es infinitivamente más compleja. El conflicto se desarrolla en el corazón estratégico del mundo», reconoció Amorim tras el triunfo electoral de 2022 (Vior 2022). Incluso en medio de ese conflicto, Amorim defiende para Brasil una actitud que siga siendo «pragmática», pero también «altiva».

Todo indica que el instrumento principal que Brasil seguirá utilizando para acelerar la multipolaridad serán los BRICS. En la medida en la que ese foro se abra a más países (una primera ampliación ya se oficializó en enero de 2024), Brasil podría ver diluido el protagonismo que tenía en el reducido club inicial; sin embargo, la entrada de nuevos miembros podría relativizar el abrazo a China y Rusia, no solo en el aspecto estético, sino también en el estratégico: si previamente los fundadores de los BRICS tenían intereses generalmente compartidos, ahora China e India, por ejemplo, siguen propósitos en gran medida divergentes.

Hoy la asociación con Pekín y Moscú, de cualquier modo, enturbia la percepción de moderación de Lula. Incluso en Suramérica, Lula ya no aparece como la fuerza moderadora de la izquierda latinoamericana: antes era Hugo Chávez quien atraía los focos, mientras Lula «lideraba desde atrás»; sin Chávez, Lula brilla en sus «excesos ideológicos», como en su sorprendente defensa de la «democracia» venezolana (Blasco, 2023). Así, en lo que lleva de nueva presidencia, ha caído «otro dogma de la política

exterior brasileña: la idea de que Brasil puede esencialmente ser amigo de todo el mundo» (Winter, 2023). Por primera vez, Lula se ha visto criticado desde la izquierda europea. Durante una visita a París en junio, en la que el presidente brasileño hizo gala de antiatlantismo, el diario «Libération» puso su foto a casi toda plana con el titular «Lula. La decepção».

Ese mayor alineamiento de Brasil perjudica posibles intentos de ganar perfil global con la resolución de conflictos internacionales. Lula ya intentó en 2010 una mediación en la cuestión nuclear iraní, junto con Turquía, pero dio algunos pasos en falso que disgustaron a Washington y su gestión se frustró. En 2023, su iniciativa de interceder en la guerra de Ucrania, lanzada al cumplirse el primer aniversario de la invasión, ni siquiera pudo arrancar, al percibirse a Lula como más próximo a las tesis rusas. Menos vuelo aún cobró después el movimiento para intentar resolver el conflicto en Gaza: la propuesta brasileña para cesar las hostilidades entre Israel y Hamás fue vetada a mediados de octubre por Estados Unidos en el Consejo de Seguridad de la ONU. Aplaudida la iniciativa por la Autoridad Nacional Palestina, fue, en cambio, descartada por Washington e Israel.

3.3. Las cartas como potencia media

De todos modos, la voluntad de Brasil de llevar a cabo una política exterior «activa», como país de notable peso económico y demográfico, así como actor internacional de gran singularidad, tiene claros ámbitos en los que desarrollarse. Uno de los más importantes es el relativo a la seguridad alimentaria. Se trata del tercer exportador de alimentos del mundo y también el tercer productor de granos y cereales (aunque es deficitario en fertilizantes, que sobre todo adquiere a Rusia); la empresa brasileña JBS, dedicada al procesado de carnes, es la mayor productora de proteínas del mundo.

En la lucha contra el cambio climático, Brasil tiene también un lugar distinguido por la protección que le corresponde del Amazonas. La Cumbre Amazónica de agosto de 2023 mostró el liderazgo que juega este país. Si bien su elevada apuesta hidrográfica, origen del 66 % de la generación eléctrica nacional, es criticada por afectar al medio indígena, Brasil es un actor relevante en las cumbres de la ONU sobre el clima.

En la nueva economía, Brasil también sobresale por la producción de minerales estratégicos. Más allá de bombear 3 700 000

de barriles diarios de petróleo, ser el segundo exportador mundial de hierro y destacar también en la extracción de cobre, oro, bauxita y estaño, Brasil es el primer productor de colombita y el segundo de tantalita (juntos constituyen el coltán), tiene las terceras reservas de níquel del mundo y las séptimas de uranio, y cuenta con una producción moderada de litio.

Un sector reducido, pero igualmente estratégico, es el espacial. Brasil tiene la base de lanzamientos espaciales de Alcántara, situada casi en la línea del ecuador. Con una industria aeronáutica autóctona de larga tradición (ahí está el exitoso desarrollo de Embraer, frecuente líder en la exportación, como marca especializada en jets ejecutivos), también dispone de experiencia en satélites y desea convertir Alcántara en un puerto espacial de referencia. Para ello, aprobó, en 2019, un acuerdo de confidencialidad tecnológica con Estados Unidos con el fin de facilitar el uso de sus instalaciones por grandes compañías globales.

En el ámbito regional, otro aspecto de gran potencialidad son las conexiones logísticas para la salida del interior del continente al océano. Brasil lleva tiempo apostando por facilitar el flujo de mercancías entre Paraguay y el puerto de Paranaguá (también con Santos, algo más distante), y entre la mesopotamia argentina y las terminales de Porto Alegre y río Grande, como alternativa al uso de la Hidrovía del Paraná.

Brasil no ha apostado en serio, en cambio, por la conexión bioceánica entre su litoral atlántico y algún puerto pacífico. Se ha mejorado una carretera, añadiendo además algún trazo nuevo, que une el puerto de Ilo, al sur de Perú, con Santos, el puerto más importante de Brasil, junto a la conurbación de São Paulo. Esta ruta, que evita pasar por Bolivia, tiene una alternativa ferroviaria a través del altiplano boliviano, pero el proyecto, de especial interés para La Paz, no supone un especial atractivo para Brasil: pondría más cerca del mar al interior recóndito brasileño, pero se trata de un rincón amazónico de poca población y escasa actividad económica.

Cabe, por otra parte, una implicación regional latinoamericana más decisiva si Lula deja de lado parcialmente su interés en asociaciones más ideológicas que operativas. Su impulso a lo largo de 2023 de la Celac y sobre todo de Unasur ha encontrado el contrapeso de Javier Milei en Argentina, país que si queda al margen esos foros estos pierden credibilidad. Solo una cooperación claramente económica, alejada de la habitual instrumentación

política, puede además hacer beneficiosa durante las simultáneas presidencias de Lula y Milei la realidad de Mercosur.

La relación con África la ha llevado a cabo Brasil también a través de Zopacas (Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur), que reúne a los veinticuatro países ribereños al sur del estrecho de Dakar. Como el gigante de esa parte del planeta, Brasil intenta tener protagonismo en lo que su visión estratégica ha considerado un lago brasileño. La vinculación con los países subsaharianos de habla portuguesa —la carta de la «lusitanidad»— supone un remache en esa diplomacia africana.

4. Conclusión

Una configuración multipolar del orden mundial es el escenario ansiado por Brasil en las últimas décadas. Brasil considera que una estructura internacional que no esté determinada por el predominio de una superpotencia puede hoy beneficiarle en su centenaria aspiración de entrar en el club de las grandes potencias. En el pasado lo intentó de la mano de Estados Unidos (al término de la Primera y de la Segunda Guerra Mundial y durante la dictadura militar), pero hace tiempo que actúa al margen de Washington. La anterior presidencia de Lula da Silva (2003-2010), en un contexto de bonanza económica por el «boom» de las materias primas, supuso un cuarto intento brasileño de consagración internacional, que se vio frustrado, en cierta medida, por las deficiencias estructurales del propio país. Al retomar, desde la nueva presidencia, su anterior estrategia de «autonomía en la diversificación», Lula encuentra un contexto distinto: no cuenta con una pujanza económica brasileña que le impulse y además el nuevo paradigma geopolítico que se dibuja, la rivalidad de Estados Unidos y Europa frente a China y Rusia, con sus respectivos aliados, no constituye la multipolaridad abierta que más le conviene a Brasil.

El potencial de Brasil radica en ganar influencia efectiva como nexo entre el norte y el sur y entre Occidente y Oriente, así como aglutinador del Sur Global. Sin embargo, su apuesta mantenida por los BRICS como instrumento para encaramarse en la cúspide mundial le resta credibilidad mediadora en un momento de prefiguración de bloques. Su asociación a China y Rusia le empuja a acompañar movimientos disruptivos, cuando hasta ahora asumía una función de fuerza reformadora del sistema internacional establecido.

De seguir ejerciendo una política exterior «activa» —que quiere ser «pragmática», pero también «altiva», de acuerdo con el programa de Lula—, en un escenario de roces de placas geopolíticas Brasil quedaría en el lado opuesto a las potencias liberales, contrariamente a lo ocurrido en el último siglo (aunque coherente con la evolución de su particular relación con Estados Unidos).

Estas dinámicas constituyen una limitación para las aspiraciones internacionales de Brasil, que en el nuevo contexto difícilmente verá la consagración del estatus de gran potencia que persigue (la inclusión en un directorio mundial de siete u ocho países). Esto supondría una decepción equivocada, pues como potencia media Brasil cuenta con grandes posibilidades. El carácter continental y el sentido de excepcionalismo, no obstante, diríase que condenan a Brasil a un interiorizado descontento, que, entre otras cosas, se manifiesta en la persistente falta de implicación real en su propia región. A Brasil le quedaría intentarlo por la vía del *hard power*, pero no estando justificada para su propia seguridad, sería una opción tan desestabilizadora en su entorno como inefectiva.

Bibliografía

- Altemani de Oliveira, H. (2016). Argentina and Brazil: Toward an Atlantic Strategy? En: *Latin America and the Asian Giants. Evolving Ties with China and India*. Washington, Brookings Institution Press.
- Blasco, E. J. (2023). Sin Chávez que se lleve el foco, Lula-2 aparece en sus excesos ideológicos. *ABC*. Disponible en: <https://www.abc.es/internacional/chavez-lleve-foco-lula2-apa-rece-excesos-ideologicos-20230607202929-nt.html>
- Child, J. (1988). Antarctica and the South Atlantic. En: *Geopolitics of the Southern Cone and Antarctica*. Londres, Lynne Rienner Publishers.
- Covarrubias, A. (2019). Latin American Integration: Circumstantial Regionalism. En: *Unfulfilled Promises. Latin America Today*. Washington, The Dialogue.
- De Meira Penna, J. O. (1988). Brazilian Geopolitics and Foreign Policy. En: *Geopolitics of the Southern Cone and Antarctica*. Londres, Lynne Rienner Publishers.
- Do Couto e Silva, G. (1985). *Geopolítica do Brasil*. Brasília, Editora Universidade de Brasília (3.ª edición).

- Kaplan, R. (2012). *The Revenge of Geography*. Nueva York, Random House.
- Kelly, P. (1997). *Checkerboards & Shatterbelts. The Geopolitics of South America*. Austin, University of Texas Press.
- Kissinger, H. (1961). *The Necessity for Choice: Prospects of American Foreign Policy*. Citado por: Paulo Schilling, *op. cit.*, p. 227.
- Mares, D. R. y Trinkunas, H. A. (2016). *Aspirational Power. Brazil on the Long Road to Global Influence*. Washington DC, Brookings Institution Press.
- Mongan, M. (2023). Luces y sombras de la política exterior del gobierno de Lula. *Foreign Affairs Latinoamérica*. Disponible en: <https://revistafal.com/luces-y-sombras-de-la-politica-externior-del-gobierno-lula/>
- Reid, M. (2007). *Forgotten Continent. The Battle for Latin America's Soul*. New Haven, Yale University Press.
- . (2014). *Brazil. The Troubled Rise of a Global Power*. New Haven, Yale University Press.
- Roett, R. (2010). *The New Brazil*. Washington, Brookings Institution Press.
- Schilling, P. (1978). *El expansionismo brasileño*. Buenos Aires, El Cid.
- Schwarcz, L. y Starling, H. (2018). *Brazil. A biography*. Milton Keynes, Allen Lane.
- Travassos, M. (1947-1935). *Projeção continental do Brasil*. Río de Janeiro, Companhia Editora Nacional.
- Vior, E. (2022). Brasil precisa de una política exterior activa, altiva y pragmática. *Télam*. Disponible en: <https://www.telam.com.ar/notas/202212/614040-brasil-gobierno-lula-amorim-diplomacia-analisis.html>
- Winter, B. (2023). Is Lula Anti-American? *Americas Quaterly*. Disponible en: <https://americasquarterly.org/article/is-lula-anti-american/>
- Zeihan, P. (2016). *The Absent Superpower*. Austin, Zeihan on Geopolitics.

Capítulo sexto

Canadá: En busca de un (nuevo) lugar en el mundo

Luis Esteban González Manrique

Resumen

El presente artículo analiza los principales vectores de la política exterior de Canadá, desde que comenzó a tenerla, en 1931, cuando dejó de ser una colonia británica. Londres no permitía a sus colonias y dominios firmar tratados o alianzas, nombrar embajadores, declarar guerras y, en términos amplios, interactuar con el mundo exterior. Con este objetivo se analizan los principales ejes de la acción exterior del gobierno de Ottawa, sobre todo con los países y bloques con los que mantiene alianzas y estrechas relaciones comerciales (EE. UU., México y la UE), y sus principales potenciales adversarios: China y Rusia, además de India, el país de origen de su mayor población inmigrante. El autor aborda además los desafíos que supone para el país norteamericano el cambio climático por su impacto en sus bosques boreales, los más extensos del mundo, el carácter cada vez más multiétnico y multicultural de su sociedad y su modelo, el más avanzado en las Américas, de relaciones entre el Estado y los pueblos originarios (*First Nations*).

Palabras claves

Canadá, Estados Unidos, India, China, UE, *Commonwealth*, Minería, Ártico.

Canada: Looking for a (new) place in the world

Abstract

This article analyzes the main vectors of Canada's foreign policy since it began to have it in 1931, when it ceased to be a British colony. London did not allow its colonies and dominions to sign treaties or alliances, appoint ambassadors, declare wars, and, in general, interact with the outside world. With this objective, the main axes of the Ottawa government's foreign action are analyzed, especially with the countries and blocs with which it maintains alliances and close commercial relations (USA, Mexico and the EU) as well as its main potential adversaries: China and Russia, in addition to India, the country of origin of its largest immigrant population. The author also addresses the challenges that climate change poses for the North American country due to its impact on its boreal forests, the largest in the world, the increasingly multiethnic and multicultural character of its society, and its model, the most advanced in the Americas, of relations between the State and the indigenous peoples (First Nations).

Keywords

Canada, United States, India, China, EU, Commonwealth, Mining, Arctic.

1. Introducción

En diciembre de 2018, cumpliendo el requerimiento de un juez federal de Nueva York, la policía canadiense arrestó a Meng Wanzhou, directora financiera de Huawei, mientras cambiaba de avión en el aeropuerto de Vancouver. Los cargos contra ella, unas supuestas violaciones de las sanciones contra Irán por parte de Skycom, una filial de Huawei, no tenían que ver nada con Canadá, que se limitaba a cumplir con su acuerdo de extradición con Estados Unidos.

Ottawa sabía, sin embargo, que estaba violando una de las reglas no escritas más estrictas de la globalización al no respetar los privilegios de la élite del Partido Comunista Chino (PCCh). Huawei insiste fuera de China en que su imperio global de las telecomunicaciones es enteramente privado, sin lazos formales con el Estado chino. Pero nadie se toma muy en serio sus desmentidos.

Su fundador, Ren Zhengfei, padre de Meng, ex tecnólogo y oficial del Ejército Popular, contó con la ayuda de masivos subsidios estatales para llevar a Huawei a sus actuales dimensiones. La detención de su heredera, residente en Vancouver, era una afrenta que el dragón no iba a olvidar. Ni perdonar.

Por desgracia, Ottawa no tenía otra salida que honrar los compromisos —explícitos o no— de su alianza con Estados Unidos, un país con el que comparte la frontera más larga que existe sin fortificaciones ni barreras defensivas. Reino Unido, Japón, Israel y Alemania, entre otros de sus aliados, requieren que Washington reafirme constantemente la solidez de sus vínculos bilaterales para sentirse seguros de su vigencia. Canadá no lo necesita. Es demasiado obvio.

En el caso de Meng, Canadá pagó un precio excesivo por su especial relación con Washington. Pekín calificó la detención de «arbitraria e ilegal» y advirtió que tendría «graves consecuencias» para Ottawa. Nueve días después del arresto, la policía detuvo por espionaje a dos canadienses residentes en China, el exdiplomático e investigador del Crisis Group Michael Kovrig y el empresario Michael Spavor.

Los dos estuvieron en prisión más de mil días como rehenes de facto de Pekín hasta que los abogados de Meng llegaron a un acuerdo con el departamento de Justicia, que al final le permitió volar a China, donde en Shanghái tuvo un recibimiento de heroína. Casi al mismo tiempo, China liberó a Kovrig y Spavor.

Durante tres años, el caso absorbió la atención de los canadienses, pero apenas atrajo la de sus vecinos norteamericanos. Los problemas de Canadá con las dos grandes potencias asiáticas del siglo XXI apenas comenzaban.

En septiembre, el primer ministro, Justin Trudeau, denunció que agentes indios habían estado involucrados en el asesinato, en Vancouver, en junio de 2023, de un activista sij de doble nacionalidad, Hardeep Singh Nijjar, al que Nueva Delhi acusaba de terrorismo. La respuesta india fue tan dura como la acusación, que el primer ministro indio, Narendra Modi, calificó de «absurda».

India y Canadá expulsaron diplomáticos de sus embajadas y consulados, que dejaron de conceder visados. Antes de hacer su denuncia ante el Parlamento, Trudeau, que planea presentarse a un cuarto mandato en 2025, habló con Joe Biden, Rishi Sunak y Emmanuel Macron para pedirles su apoyo.

Para Ottawa el asunto era interno. Canadá alberga a casi 1,4 millones (1.400.000) de residentes indios o de ascendencia india, el 4% de su población. Washington, Londres y París, sin embargo, quitaron hierro al asunto pese a que la CIA había entregado a Trudeau parte de la información que esgrimió en su denuncia.

Según el *Financial Times*, EE. UU. había abortado un plan para eliminar, en Nueva York, a otro separatista sij, Gurpatwant Singh Panun, de nacionalidad canadiense y estadounidense. En agosto, el director de la CIA, Bill Burns, y en octubre al director nacional de inteligencia, Avril Haines, viajaron a India para pedir explicaciones y demandar una investigación a su gobierno.

En la cumbre del G20 en Nueva Delhi, Biden habló del asunto con Modi, pero la Casa Blanca se abstuvo de emitir una declaración oficial en apoyo a Canadá. Los casos de Meg y Nijjar pusieron en evidencia los dilemas geopolíticos a los que se enfrenta Canadá en las primeras décadas del siglo XXI debido a sus estrechas relaciones con Washington, que necesita a India, ya la quinta economía mundial, como contrapeso a China.

La economía japonesa, la tercera después de las de EE. UU. y China, es solo un 25 % de la china. Las de Alemania, Francia y Reino Unido son más pequeñas aún. Y a diferencia de Canadá, India requiere una ardua labor de cortejo y seducción de Washington. Solo unos meses después de ser elegido, en 2014, Modi habló en olor de multitudes en el Madison Square Garden

de Nueva York. En 2016 se dirigió, por primera vez, al Congreso y en 2019 tuvo a Trump como anfitrión en el Astrodome de Houston.

Haga lo que haga —coquetear con el extremismo étnico-religioso hindú, tolerar la violencia contra la minoría musulmana—, Modi da por seguro que EE. UU. y la UE no van a arriesgar sus relaciones con el mayor importador de armamento del mundo por un caso como el de Nijjar, presidente del *gurdwara* (templo sij) de Surrey y a todas luces víctima de un crimen político ejecutado por sicarios profesionales.

Es decir, una operación muy similar a las que realiza el FSB ruso contra los opositores —Nemtsov, Navalny, Litvinenko, Prigozhin...— de Vladimir Putin. Desde 2020, el gobierno indio tenía en su lista negra a Nijjar, al que acusaba de planificar atentados terroristas en su nativo Punjab, el Estado indio en el que viven dieciséis millones de sijs. En las últimas elecciones del Punjab, los independentistas sijs solo obtuvieron el 3 % del voto.

Los sijs, una minoría religiosa surgida en el siglo XV, son hoy unos veinticinco millones, el 2 % de la población india. Tres millones viven en la diáspora, concentrada, sobre todo, en Canadá, Reino Unido, EE. UU. y Australia. En julio de 2023, grupos que enarbolaban la bandera del llamado *Khalistán'* independiente asaltaron el consulado indio de San Francisco y la embajada en Londres.

2. Promesas rotas

En su campaña electoral, Joe Biden prometió que convertiría a Arabia Saudita en un «Estado paria» por el asesinato de un disidente saudí, Jamal Khashoggi, en el consulado saudí en Estambul. El ostracismo del príncipe heredero, Mohamed bin Salman, sin cuya autorización no se mueve una hoja en el reino, sin embargo, duró solo unos meses, lo que tardó en subir el precio del crudo.

En Nueva Delhi en la cumbre del G20, Biden, Bin Salman y Modi se tomaron, sonrientes, una foto juntos, pero Modi excluyó de su ronda de entrevistas a Trudeau, que tampoco asistió a la cena de gala que ofreció el gobierno anfitrión a sus invitados. Las negociaciones de un tratado de libre comercio han quedado congeladas *sine die*. El comercio bilateral aumentó un 57 % entre 2021 y 2022.

El problema es que, si Canadá se queda sin el apoyo de sus aliados ante India, el servicio secreto exterior indio (RAW), podría

creer que tiene una patente de corso para «neutralizar» enemigos en los países de los Cinco Ojos: EE. UU., Canadá, Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda.

Tras la muerte de Nijjar, las cadenas indias *Zee News* y *Times Now* especularon con la posibilidad de que haya surgido «un nuevo Mossad», el servicio secreto exterior israelí, célebre por la mortal eficacia de sus asesinatos selectivos en el exterior. Pero el Mossad no ha asesinado a nadie en un país occidental al menos desde hace treinta años, cuando se vio involucrado en un caso en París.

En 2022, murió abaleado también en Surrey Ripudaman Singh Malik, un sij canadiense que en 2005 fue absuelto por el atentado, en 1985, contra un vuelo de Air India entre Montreal y Londres en el que murieron 329 personas, la mayoría canadienses.

3. Las garras del dragón

La huellas chinas en Canadá no son menos notorias. Canadá tiene enormes recursos naturales —entre otras, las terceras mayores reservas de crudo— y una ilimitada demanda de inversiones para explotarlos. Ottawa estableció relaciones diplomáticas con la República Popular en 1970, durante el mandato de Pierre Trudeau, dos años antes que Richard Nixon viajara a Pekín para reunirse con Mao.

Justin, su hijo, visitó China como primer ministro, en 2016, menos de un año después de su elección. En 2017, Canadá compró el 1 % de las acciones del Asian Infrastructure Investment Bank, que Pekín creó para financiar la iniciativa de la franja y la ruta (BRI), de la que forma parte el puerto de Churchill, en Manitoba.

En los años noventa, el 2 % de los canadienses había nacido en China o era de ascendencia china. En 2020, eran ya el 4,3 %. Pekín da por sentado que los *overseas chinese* le deben lealtad.

China es el tercer socio comercial de Canadá, después de EE. UU. y la UE. En 1997, un informe del CSIS, la agencia de espionaje canadiense, advirtió que miembros del PCCH, capos de las Triadas, el crimen organizado chino, y magnates afines al régimen, colaboraban para infiltrar el mundo corporativo canadiense y robarle propiedad intelectual.

En Canadá, como en EE. UU. o Australia, empresarios de origen chino cercanos a Pekín se han hecho con el control de los más

importantes medios —escritos y audiovisuales— en mandarín, que utilizan para influir y vigilar a las comunidades de la diáspora y silenciar a los disidentes. El más importante en Canadá es el *Sing Tao Daily*, parte del imperio mediático Sing Tao.

China considera a Canadá y Australia los eslabones débiles de los Cinco Ojos y que puede presionarlos, o intimidarlos, en una medida que le sería imposible con EE. UU. Pero en Australia esas presiones fueron contraproducentes: lanzaron al gobierno de Canberra a los brazos de Washington con su integración en el AUKUS, un acrónimo de Australia, *United Kingdom* y *United States*.

Según los sondeos, hoy solo el 23 % de los canadienses tiene una buena opinión de China. En la cumbre del G20 en Bali en 2022, Xi acusó personalmente a Trudeau de haber filtrado a la prensa el contenido de una conversación privada.

Según medios canadienses, agentes chinos han financiado campañas electorales de al menos once candidatos en las elecciones federales. En un gesto poco habitual, en julio de 2023, David Vignault, director del CSIS, firmó con sus contrapartes de Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda, una declaración pública que advertía sobre los peligros del espionaje chino en sus países miembros.

4. Las placas tectónicas se mueven

En los años veinte, Raoul Dandurand, un famoso político de la época, describió a Canadá como una «casa a prueba de fuego», rodeada solo por EE. UU. y tres grandes océanos. Eran otros tiempos. En los actuales, Canadá se enfrenta a escenarios inéditos y a los que debe adaptarse sin traicionar sus valores e intereses.

En una conferencia, en octubre de 2023, la ministra de Exteriores, Mélanie Joly, dijo que el movimiento de las «placas tectónicas» del orden mundial está siendo tan brusco que Canadá ya no puede esperar que su situación geográfica pueda seguir protegiendo su seguridad.

Según Roland Paris, internacionalista de la Universidad de Ottawa, los canadienses son ahora más conscientes que nunca de la forma en la que las cuestiones internacionales —Ucrania, Gaza, Taiwán...— tienen un impacto en sus vidas y que ya no pueden seguir subcontratando su seguridad al Pentágono. Las estrategias de política exterior, recuerda, no se revisan desde 2005.

Al ser miembro de los Cinco Ojos, Ottawa tiene las puertas semia-biertas al Quad (EE. UU., Japón, India y Australia) y al AUKUS, cuya creación rompió un contrato de 65 000 000 000 \$ entre París y Canberra para construir doce submarinos convencionales Shortfin Barracuda, destinados a la Royal Australian Navy.

El AUKUS, en cambio, va a entregar al menos ocho submarinos nucleares a Australia. Los submarinos Virginia Class de General Dynamics, que desplazan 7.700 t y pueden alcanzar los veinticinco nudos, son aparatos aún más complejos que las naves espaciales, capaces de navegar durante meses a gran profundidad sin ser detectados. La propulsión submarina es una de las tecnologías más celosamente guardadas del Pentágono, que solo ha compartido con la Royal Navy.

París llamó a consultas a sus embajadores en Washington y Canberra para subrayar su indignación ante un trato que consideró inadmisibile entre aliados. Pero difícilmente París podía llamarse a engaños. Charles De Gaulle nunca creyó que los anglosajones —que no lo invitaron a Yalta en 1945— tratarían a Francia como un verdadero aliado.

La Armada canadiense tiene desplegadas tres fragatas en el Indo-Pacífico, un teatro de operaciones navales en el que va a estar cada vez más presente, sobre todo para patrullar el estrecho de Taiwán con las Armadas de EE. UU., Japón y Australia, entre otros países, señala Jonathan Berkshire Miller, experto en el Indo-Pacífico del Instituto Macdonald-Laurier de Ottawa.

5. ¿Hermanos gemelos?

En la Gran Guerra, el regimiento de infantería ligera Princess Patricia en Frezenburg (Bélgica) perdió a casi todos sus hombres —de setecientos solo sobrevivieron ciento cincuenta— pero detuvo una ofensiva alemana que hubiese roto las líneas británicas.

Durante la Segunda Guerra Mundial, Canadá alistó en el ejército a 1,1 de sus once millones de habitantes. Tras el desembarco de Normandía, divisiones canadienses cumplieron un papel estelar en el frente occidental y en la liberación de los Países Bajos.

Ambos esfuerzos fueron comparativamente mucho mayores que los de EE. UU. en ambas contiendas. En la posguerra, Canadá estuvo entre los fundadores de los organismos multilaterales

que surgieron de las conferencias de Bretton Woods (1944) y San Francisco (1945) —FMI, Banco Mundial, GATT...— y es hoy miembro del G20, la OEA y la OCDE, entre otras organizaciones internacionales.

Entre las décadas de 1960 y 1980, un crecimiento económico sostenido permitió a Canadá financiar un Estado benefactor que se convirtió en un símbolo de orgullo e identidad nacional. En 1964, su industria automotriz exportaba el 7 % de los vehículos que fabricaba. En 2002, el 60 %. Por entonces, el sector manufacturero representaba el 12 % el PIB.

En cierto modo, Canadá se convirtió en una versión corregida y mejorada de EE. UU. por un modelo social inspirado en el europeo de la posguerra. A diferencia de Australia, Canadá no envió tropas a Vietnam y permaneció neutral en la crisis de Suez de 1956, cuando Francia, Israel y Reino Unido atacaron al Egipto de Nasser para hacerse con el control del canal.

Ottawa tampoco rompió con la Cuba de los hermanos Fidel y Raúl Castro, desafiando abiertamente los planes de Washington para aislar la isla. En 2003, se opuso, al lado de París y Berlín, a la invasión de Irak para mostrar al mundo que no era un aliado «automático» o incondicional de Washington.

La vocación pacifista de Canadá viene de lejos. En 1957, el ministro de Exteriores y luego primer ministro Lester Pearson (1897-1972) ganó el premio Nobel de la Paz por el impulso que dio a las misiones de paz de la ONU. En 1997, Canadá tuvo un papel de primea línea en la convención de Ottawa que prohibió el uso, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersona.

Cascos azules canadienses han servido en misiones en Congo (1960-1964), Siria (1974-2014) y Chipre (1964-), entre otras. La vocación internacionalista del país, sin embargo, se fue mitigando en los años noventa, a medida que se multiplicaban y alargaban las guerras y crisis humanitarias en países remotos —Somalia, Haití Ruanda...— y las misiones de pacificación se hacían más caras y peligrosas.

Tras las guerras de Kosovo (1999) y Afganistán (2001-2021), Canadá comenzó a desinteresarse de ellas para asumir roles militares más activos en apoyo de sus aliados de la Alianza Atlántica. Su gasto militar es el sexto mayor de la OTAN, pese a que dedica solo el 1,2 % del PIB a defensa, lo mismo que España o Bélgica.

Trump se lo increpó personalmente a Trudeau en una cumbre de la OTAN. Para llegar a la meta del 2 % de aquí a 2027 va a tener que gastar 57 000 000 000 \$. No tiene otra salida. Canadá está entrenando a soldados ucranianos y tiene tropas desplegadas en Letonia, una presencia que solo puede ir en aumento.

Desde Ottawa, Pekín, Tokio y Seúl parecen más cercanas que Moscú o Kiev. La defensa del Indo-Pacífico y el Ártico es para Canadá un compromiso estratégico de largo plazo. Miller cree que, en ambos escenarios, los intereses de Canadá coinciden en un 85 %-90 % con los de EE. UU.

Debido al cambio climático, las rutas marítimas árticas se están haciendo navegables la mayor parte del año y ya no solo el verano boreal. Desde los años ochenta, la superficie helada se ha reducido un 30 %, añadiendo más extensiones de costa que Canadá debe ayudar a vigilar y defender.

En marzo de 2022, tres submarinos rusos emergieron simultáneamente en el mar de Wandel, en aguas lindantes a las canadienses. Según *The Economist*, Canadá planea adquirir quince nuevas fragatas surcoreanas Type-26 por unos 150 000 000 \$ y 88 cazas F-35 por 70 000 000 000 \$. Rusia es de lejos el país que tiene más costas en el Ártico. Le siguen Canadá, Dinamarca, Noruega y EE. UU.

En cierto modo, Rusia y Canadá están adquiriendo nuevas fronteras exteriores. En marzo de 2023, durante su visita a Moscú, Xi y Putin anunciaron la creación de un organismo sino-ruso para desarrollar la Ruta Marítima del Norte.

Tras la invasión rusa de Ucrania, en febrero de 2022, los países del Artico 7 (Canadá, Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega, Suecia y EE. UU.) congelaron las actividades del Consejo Ártico, un organismo intergubernamental creado en 1996 por esos siete países y Rusia.

En el verano de 2023, el ministro de Exteriores finlandés, Pekka Haavisto, comentó al *Financial Times* que «mantener al Consejo en un limbo podría convertir al Ártico en un salvaje oeste sin reglas y sin nadie que las haga cumplir».

6. Los Cinco Ojos

En 1941, Australia, Canadá, Nueva Zelanda, Reino Unido y EE. UU. establecieron la alianza de inteligencia *Five Eyes*, una

asociación estratégica de los que Winston Churchill llamaba *the English-speaking peoples*, ahora reconstituida en el Pacífico Sur con el AUKUS.

Existen pocos grupos de países cuyas culturas militares y estratégicas estén tan sincronizadas, resultado de haber combatido juntos en todos los grandes conflictos del último siglo, incluidas las dos guerras mundiales, Corea, Irak y Afganistán.

Australia —cuyas ratas del desierto fueron fundamentales para derrotar al Afrika Corps de Erwin Rommel— envió incluso tropas a Vietnam y hoy mantiene en su territorio a un contingente rotatorio de 2 500 marines estadounidenses en una base en Darwin que alberga vitales instalaciones de inteligencia del Pentágono.

En cierto sentido, según escribe Robert Kaplan en *The Washington Post*, el AUKUS extiende al Pacífico la Carta Atlántica ochenta años después de que Roosevelt y Churchill firmaran la original en agosto de 1941. Tampoco es casual que cuatro de los Cinco Ojos tengan como jefe de Estado a Carlos III. Ninguna otra antigua potencia imperial europea ha forjado vínculos similares con sus antiguas colonias.

Kaplan cree que, así como durante la Segunda Guerra Mundial las islas británicas proveyeron a EE. UU. de una cabeza de puente en el continente europeo, Australia tendrá un papel similar en el Indo-Pacífico. En 2011, Barack Obama anunció ante el Parlamento de Canberra un giro —*pivot*— hacia el Pacífico.

La agresividad china en el mar de China meridional ha mostrado que el dragón —que ya tiene doce submarinos nucleares— hace mucho que dejó atrás la política de «ascenso pacífico» que predicaba Deng Xiaoping. Canadá, como Australia, un país rico y poco poblado situado en medio de una falla tectónica geopolítica, tienen pocas opciones fuera de la de recurrir a sus aliados ante sus desencuentros con China.

Australia fue uno de los primeros países en excluir a Huawei de sus redes de telecomunicaciones. En noviembre de 2020, diplomáticos chinos advirtieron de que para mejorar las relaciones bilaterales, Canberra debía resolver «14 agravios», entre ellos dejar de financiar investigaciones «antichinas», de oponerse a «inversiones estratégicas» e impedir la publicación de noticias «inamistosas».

En *The South China Sea* (2014), Bill Hayton sostuvo que el objetivo de Pekín es crear un orden sino-céntrico con una constelación

de Estados tributarios, satélites o clientes en su órbita. Y hoy tiene medios para conseguirlo. China supone el 42 % del gasto militar asiático, según el SIPRI.

7. *New England, Niue France*

Desde el principio de la colonización europea de América del Norte, la simbiosis —política, económica, militar...— entre las colonias británicas y francesas se hizo inevitable. Debido a su desmesura territorial, se suele decir que Canadá es víctima de su propia geografía. Según un dicho, el país es un sueño para un poeta, pero una pesadilla para un administrador.

La colonización europea dio cierta coherencia a territorios inconmensurables poblados por tribus nómadas de cazadores-recolectores de los que descendieron los iroqueses y algonquinos modernos, entre otras familias étnicas.

La ausencia de restos arqueológicos de grandes ciudades precolombinas no significa que América del Norte estuviese despoblada, pero sí que sus pobladores estaban muy dispersos. Hacia 1534, cuando el navegante Jacques Cartier avistó las costas de Terra Nova (*Newfoundland*), la población del continente norteamericano al norte del río Grande podría haber oscilado, según diversas estimaciones, entre dos y siete millones de habitantes.

A finales del siglo XVI, unos doce mil pescadores —ingleses, vascos y franceses en su mayoría—, pescaban bacalao, ballenas y otras especies valiosas en sus aguas a lo largo del año. Las guerras de religión en Europa tuvieron un impacto directo en las relaciones entre ellos y los demás colonos, que establecieron sus propias alianzas con los pueblos nativos.

La Niue France, en la que solo se podía practicar el catolicismo, apareció por primera vez en mapas y documentos históricos en 1529. Recoletos, jesuitas y otras órdenes religiosas practicaron un intenso proselitismo entre los pueblos nativos, aprendiendo sus lenguas y cultura, pero sin tanto éxito como los clérigos españoles y portugueses entre los amerindios meridionales, muchos de ellos acostumbrados a pagar tributos a sus antiguos señores naturales.

Los hurones, que nunca fueron sedentarios, rechazaron convertirse y se mantuvieron fieles a sus tradiciones animistas. Entre 1648 y 1650, los iroqueses atacaron las misiones jesuitas y mataron a los conversos que cayeron en sus manos. En 1663,

París convirtió a la Niue France en una provincia real, similar en derechos a las de la Francia europea, con un gobernador que ejercía sus funciones en nombre del rey.

En los ciento cincuenta años que existió, la colonia recibió unos diez mil inmigrantes franceses, todos ellos católicos y, en gran parte, originarios de Normandía. Al final del régimen colonial en 1763, tras la guerra de los Siete Años, solo quedaron tres asentamientos importantes: Quebec, Montreal y Trois-Rivieres.

En el tratado de Utrecht, Francia entregó a Reino Unido sus dominios en la bahía del Hudson, Nova Scotia, Terra Nova y Acadia, pero sus poblaciones pudieron mantener el catolicismo, un privilegio que con los años fortaleció su lealtad a la Corona británica.

Ese factor, aparentemente secundario en su momento, fue determinante en 1775, cuando comenzó la guerra de la independencia de las trece colonias que conformarían los nuevos Estados Unidos de América. Los *quebecois* no se unieron a la guerra de los franceses europeos contra el imperio británico. Vivían bajo sus propias leyes, que escribían los legisladores de su asamblea electa, y religión.

Londres les ofrecía, además, grandes beneficios comerciales y de seguridad. Durante el siglo XVIII, los colonos de Nueva Inglaterra y Nueva York veían en la «papista» Niue France un enemigo mortal. Nunca olvidaron las atrocidades que cometieron sus aliados iroqueses en Deerfueled, Scenectady, Fort William y otras poblaciones fronterizas.

Según escribe Rick Atkinson en *The British are Coming* (2020) Quebec simbolizaba para las trece colonias la «tiranía papista» y episcopal de la que habían huido los peregrinos protestantes del Mayflower. En 1759, un pastor puritano de Rhode Island denunció que los franceses eran hijos de la «gran ramera» del libro del Apocalipsis. Bajo el orden británico, los sacerdotes católicos perdieron el derecho de recaudar diezmos y la Iglesia su *status* de única religión oficial.

Por entonces, la población canadiense —unos cien mil colonos— era mayoritariamente rural y dedicada a la agricultura y el comercio de pieles.

Cuando estalló la guerra de independencia, líderes rebeldes como Benjamin Franklin y Samuel Adams sostuvieron que Canadá era un «integrante natural» de una Norteamérica unida.

En octubre de 1774, el primer Congreso continental envió una carta abierta a los canadienses en un tono entre amenazante y seductor que decía que debido a su escaso número les convenía acogerse a su «abrazo de hermandad» y que debían elegir entre sus «amigos inalterables» y sus «inveterados enemigos».

En la ley de Quebec de 1775, Londres reconoció el *status* de la Iglesia católica y el derecho de los católicos a servir en el ejército y ocupar cargos públicos, alterando con ello los cálculos políticos de los revolucionarios, que no tardaron en llevar la guerra (1775-1783) al otro lado de la frontera.

Pero los canadienses no tenían ningún deseo de unirse a los rebeldes. La invasión fue un fracaso. En 1896, el dominio británico canadiense era la tercera entidad política más extensa del mundo después de Rusia y China y unida de costa a costa por las vías férreas y trenes de la Canadian Pacific. En su territorio, la Union Jack y los retratos de la reina Victoria eran ubicuos. El imperio británico daba a Canadá un sentido de identidad, tradiciones venerables y, sobre todo, estabilidad política.

8. Canadá y la *Commonwealth*

Canadá fue una colonia del Imperio británico hasta 1931, por lo que no se puede hablar de una política exterior canadiense hasta ese año. Londres no permitía a sus colonias y dominios firmar tratados o alianzas, nombrar embajadores, declarar guerras y, en términos amplios, interactuar con el mundo exterior.

A principios del siglo XX, tropas canadienses participaron en guerras imperiales británicas como la de los Boers (1899-1902) contra los rebeldes afrikáners surafricanos y en la Gran Guerra. El precio fue alto. Unos 458 000 canadienses cruzaron el Atlántico para combatir en los campos de batalla del Viejo Mundo.

La tasa de mortandad entre sus soldados fue de ciento catorce por mil. Un soldado canadiense de Saskatchewan fue el último soldado aliado que murió en la guerra, dos minutos antes de que, a las 11:00, el 11 de noviembre de 1918, entrara en vigor el armisticio. En 1931, Londres aprobó el estatuto de Westminster que concedió el autogobierno a las «colonias blancas» y, con él, el derecho a tomar sus propias decisiones en cuestiones exteriores.

Canadá nunca ha dejado de ser un orgulloso miembro de la *Commonwealth* y de la familia de naciones que tienen al titular

de la Corona británica como jefe de Estado y a su figura en todo tipo de símbolos estatales: billetes, sellos de correo...

El ascenso de Carlos III al trono tras la muerte de Isabel II (1952-2022) volvió a poner de manifiesto las peculiares relaciones de Canadá con su antigua metrópoli. Al heredar la corona, Carlos se convirtió automáticamente en jefe de Estado de catorce países independientes, entre ellos el más extenso de todos, Canadá.

Esos catorce países se llaman *Commonwealth Realms*, que albergan a unos 150 000 000 de habitantes, para diferenciarlos de los miembros de la llamada *Commonwealth of Nations*, un grupo más amplio de 54 países que alguna vez fueron dominios del Imperio británico, pero que hoy son repúblicas, entre ellas India, Nigeria y Pakistán. En 2021, Barbados se unió a ese grupo, el primer país de la *Commonwealth* en hacerlo desde Mauricio en 1992.

En conjunto, durante el reinado de Isabel II, diecisiete países dieron ese paso, similar al de abandonar la casa paterna. Los países que mantienen lealtad a la monarquía ven en ella una fuente de legitimidad y un símbolo visible de unidad y continuidad constitucional. Y a Londres le otorgan influencia diplomática y *soft power*.

Los *realms* son políticamente monarquías parlamentarias. Las decisiones políticas corresponden en exclusiva a los Parlamentos y primeros ministros. En circunstancias excepcionales, la Corona puede ejercer poderes «reservados», entre ellos desestimar ciertas decisiones de gobiernos elegidos, algo que solo ha pasado raras veces desde 1945. El último caso notable fue en Australia en 1975, cuando el gobernador general destituyó a un primer ministro en ejercicio.

En 2013, en Islas Caimán, Londres vetó un proyecto portuario que se había concedido a una constructora china sin licitación pública. En Jamaica y las Bahamas es cada vez más visible la presencia de China Merchants Port Holdings y Hutchinson Whampoa de Hong Kong, navieras chinas que controlan dos de los cuatro principales puertos de Panamá y el de Kingston.

Con sus casi tres millones de habitantes, Jamaica es el tercer país de habla inglesa más poblado de las Américas, después de Estados Unidos y Canadá. En distintos momentos, varios países caribeños que fueron parte de las antiguas Indias occidentales británicas, han considerado incluso unirse a la Confederación Canadiense, aunque ninguno concretó esos planes. No les hacía falta.

Los diecisiete territorios insulares «no soberanos» caribeños son por lo general más prósperos que sus vecinas repúblicas. En paridad de poder adquisitivo, el PIB per cápita de Bahamas es similar al de España o Italia.

En 2020, según las encuestas, el 62 % de los canadienses tenía una buena opinión de la reina, pero que el 67 % se oponía a que Carlos fuese su próximo rey. En mayo de 2020, el príncipe de Gales y la duquesa de Cornwall hicieron una gira de tres días por Canadá. La prensa local destacó que sus escasas apariciones públicas apenas congregaron público.

Pero desvincularse de la monarquía exigiría a Canadá enmendar la constitución y obtener el respaldo unánime del Parlamento de Ottawa y de los gobernadores de las diez provincias. La gobernadora general, Mary Simon, representante del rey, es de etnia inuit y la primera mujer de un pueblo originario que ocupa el cargo.

9. USMCA: el bloque norteamericano

Los lazos comerciales son igualmente importantes para la política exterior canadiense. El USMCA, sucesor del Nafta —el tratado de libre comercio de América del Norte, firmado en 1993 y renegociado en 2020—, es su eje y pilar comercial al representar el 30 % del PIB mundial.

El presidente mexicano, Andrés Manuel López Obrador, aprovechó la X cumbre de los «tres amigos» en la capital mexicana para pedir a Biden que impulsara un proceso de integración hemisférica que, dijo, debía estar abierto «a todos sin distinción alguna». La alternativa, advirtió, será la pérdida por EE. UU. de cada vez más sectores productivos por la competencia china.

«¿No podríamos producir en América lo que consumimos? Claro que sí», se preguntó y contestó a sí mismo ante Biden y Trudeau. El acuerdo comercial tripartito incluye una cláusula antichina que especifica que, si uno de los socios se alía con países que no tienen economías de mercado, los demás pueden abandonarlo en seis meses y formar su propio pacto bilateral.

En 2000, el comercio entre América Latina y China rondó los 12 000 000 000 \$ (0,6 % del PIB regional). En 2021 superó los 445 000 000 000 (8,5 %). Ese año, China supuso el 18 % del comercio exterior regional, frente al 5 % en 2005. Sin México es el 24 %.

Según escribe Shannon O'Neil en *Foreign Affairs*, por razones geopolíticas y geoeconómicas, la globalización está dando paso a diversas formas de regionalización, con un bloque orientado hacia China y otro a EE. UU. La integración de China en la OMC contribuyó a que el comercio mundial supere hoy los 20 billones de dólares anuales, diez veces más que en 1980.

En ese mismo lapso, los flujos de capital transfronterizos pasaron de quinientos mil millones a cuatro billones de dólares. El problema es que ese círculo virtuoso benefició sobre todo al gigante asiático, que se convirtió en la fábrica del mundo con prácticas poco compatibles con las normas de la OMC.

Al fin y al cabo, la mitad de los bienes que se venden a escala global no viajan más de 4.000 km, es decir, no lo suficiente para cruzar océanos. EE. UU. quiere reconfigurar sus cadenas de suministro y valor para reducir su escala y vulnerabilidad, lo que va a reforzar inevitablemente al USMCA.

Según el Global Trade Alert, desde 2008 las medidas proteccionistas han triplicado a las aperturistas en la mayor parte de países del mundo. Dos de cada tres dólares de los ingresos de las compañías del Fortune Global 500, provienen de sus mercados regionales.

En Asia, el comercio intrarregional ha subido del 45 % en 1990 al 60 % actual, según el Asian Development Bank. En las Américas, México es un ejemplo de esa tendencia: entre 1993 y 2007 su economía se duplicó gracias a que el Nafta cuadruplicó su comercio exterior. Uno de cada dos dólares que ha recibido en inversiones desde 1994 ha provenido también de sus socios.

En esas condiciones, el traslado de plantas de países lejanos para evitar riesgos geopolíticos y reducir costes de transporte y riesgos climáticos —*onshoring, nearshoring, friendshoring...*— parece inexorable.

Relocalizar las fábricas en países más cercanos ofrece varias ventajas: menores costes laborales, de insumos, energía y transporte, entre otros factores que facilitan y abaratan los procesos logísticos y productivos, lo que explica que el 80 % de las exportaciones mexicanas tengan como destino final EE. UU. y Canadá.

Para Canadá, que tiene suscritos acuerdos de libre comercio con todos sus socios del G7 —es el único que los tiene—, el USMCA le asegura un acceso privilegiado a mercados que suman casi los dos tercios del PIB global. En 2016 firmó un acuerdo de libre

comercio con la UE y en 2021 con otros diez países de Asia-Pacífico, incluido Japón: *el Comprehensive Agreement on the Trans-Pacific* y del que Canadá es la segunda economía después de la japonesa.

La cercanía geográfica ha permitido a los tres amigos integrar sus cadenas de suministro, su sector automotriz, tecnologías y ámbitos académicos. Canadá tiene el mejor nivel educativo de la OCDE, con universidades que gradúan a decenas de miles de estudiantes en carreras tecnológicas y científicas.

Hasta hace unos años, el *downtown* de Toronto lo dominaban grandes bancos, pero hoy sus torres y rascacielos albergan un *Who is Who* del *Big Tech*: Microsoft, Apple, Amazon, Google, eBay... Entre 2016 y 2021, esas y otras tecnológicas crearon 88 900 empleos de desarrolladores, programadores e ingenieros informáticos en el sector en Canadá, según estimaciones de CBRE Group.

En 2019, Toronto recibió 1 500 000 000 \$ en inversiones del sector tecnológico. En 2021 fueron 5 600 y 3 700 en 2022. El acuerdo comercial de 1989 entre EE. UU. y Canadá eliminó los aranceles aduaneros, una política aperturista que han prolongado el Nafta y el USMCA y que ha permitido a las empresas de los tres países a relocalizarse en cualquiera de ellos.

Volkswagen está construyendo una planta para fabricar baterías ión-litio en St. Thomas (Ontario), la primera fuera de Europa y que suministrará las baterías a su planta de vehículos eléctricos de 2 000 000 000 \$ en Carolina del Sur.

Durante la pandemia, la economía canadiense se contrajo un 5,1 %, frente al 6,1 % de la eurozona y el 11 % de Reino Unido. Durante el mandato de Trudeau, el PIB ha aumentado un 13 %, solo un poco por debajo del de EE. UU. y más que la mayor parte de Europa, con una de las tasas de inflación más bajas del G20.

Pero no todas son buenas noticias. Entre 1980 y 2022, el PIB per cápita aumentó un 4,8 % anual en Australia, Nueva Zelanda, Reino Unido y EE. UU., pero solo 4,1 % en Canadá. Desde 2015 ha crecido un 4,1 % en esos cuatro países, pero solamente 3,2 % en Canadá. Las previsiones de crecimiento del FMI para esta década son de un modesto 1,7 % de media.

El informe *The World in 2050* de PwC anticipa que hacia mediados de siglo Canadá bajará al puesto veintidós entre las grandes economías mundiales debido, entre otras cosas, a su baja

productividad. En una hora, un trabajador canadiense produce el 70 % de uno de EE. UU., según datos de 2022. Entre 2017 y 2022, Canadá añadió el mismo número de funcionarios en la administración pública que EE. UU., que multiplica por diez la población canadiense.

10. *Mea culpa*

En su viaje a Canadá, en 2022, para pedir perdón por los abusos infligidos en orfanatos católicos durante décadas (1847-1996) a más de 150 000 niños de pueblos originarios que habían sido arrebatados a sus padres, el papa Francisco no pudo evitar ver los carteles que le pedían que rescindiera la llamada doctrina del descubrimiento, formulada en varias bulas papales del siglo XV y que durante siglos amparó la colonización europea de territorios no gobernados por cristianos.

«Medio milenio fue suficiente», dijo Phil Fontaine, exjefe de la Assembly of First Nations de Canadá: «Ya era hora de acabar con una doctrina racista». José Francisco Cali Tzay, relator de la ONU para los derechos de los pueblos indígenas, celebró la decisión del Vaticano, del 30 de marzo de 2023, de rescindir la doctrina.

Según la declaración vaticana, la doctrina nunca fue parte de la fe católica y que las bulas —Dum diversas (1452), Romanus pontifex (1455) e Inter Caetera (1493)— fueron manipuladas por las potencias coloniales. La senadora canadiense Michele Audette, de etnia inuit, dijo que la doctrina hizo «invisibles» a los pueblos nativos, condenándolos al silencio y al olvido.

Según Cali Tzay, guatemalteco de etnia maya-quiché, en pueblos de tradición oral los siglos transcurridos desde 1492 solo son un breve espacio de tiempo, lo que explica el beneplácito con el que los pueblos originarios, desde Terra Nova a la Araucanía, recibieron el anuncio de la Santa Sede.

Entre otras cosas, la declaración vaticana reconoce que la doctrina ayudó a dar una base jurídica al despojo de tierras y territorios. La bula de 1493 decía que cualquier *terra nullius* podía ser «descubierta» por soberanos católicos, que a cambio debían inculcar la verdadera fe a las «naciones bárbaras».

Los ecos de esas palabras se prolongaron durante siglos. En 1792, Thomas Jefferson declaró que Estados Unidos aplicaría la doctrina pese a sus raíces religiosas católicas. En 1823, una sentencia del

Tribunal Supremo apeló a las bulas papales para sostener que los pueblos nativos solo tenían un derecho de «ocupación» no de propiedad sobre sus tierras, por lo que era abolible.

Cali Tzay recordó que su legado seguía causando estragos: altas tasas de pobreza, suicidios, alcoholismo y criminalidad entre sus comunidades. Durante el siglo XIX y la primera mitad del siglo XX, los gobiernos canadienses aplicaron políticas de asimilación coactiva de los pueblos indígenas. La Indian Act de 1876 aprobó sanciones para los indígenas que se negaran a convertirse al cristianismo y prohibió la Danza del Sol y otras de sus manifestaciones culturales y religiosas.

En pocos países de las Américas como en Canadá, las hoy llamadas *First Nations* forman parte tan integral del debate público y el ordenamiento jurídico, con márgenes de autogobierno, autonomía territorial y reconocimiento cultural tan amplios que fueron tomados como referencia por la pasada Convención Constituyente chilena para el modelo que propuso para sus diecisiete pueblos originarios.

El propio nombre de Canadá deriva de un término iroqués que significa aldea o asentamiento. La provincia de Saskatchewan se llama así por el río Kisiskatchewan Sipi. Ottawa proviene del término algonquino *adawe* (comerciar). En total, existen trece familias de lenguas aborígenes y unos 65 dialectos distintos.

De ellos, solo el cri, el inuktitut y el ojibwe cuentan con el número suficiente de hablantes para asegurar su supervivencia a largo plazo. La población de *las First Nations* (los términos indio, esquimal y aborígen se consideran peyorativos) se multiplicó por diez en el siglo pasado. Sus comunidades afirman que sus derechos formales se remontan a la proclamación real de 1763 y otras leyes británicas que se mencionan en la Ley Constitucional de 1982 y la Convención de Viena de 1969.

En los años sesenta, cuando la tasa de mortalidad infantil cayó en picado, su población aumentó un 161 %. En los ochenta, su tasa de natalidad se duplicó. Actualmente casi la mitad tiene menos de veinticinco años.

En el censo de 2021, 1 807 250 canadienses se identificaron como indígenas (5,0 %), incluyendo 1 048 405 miembros de las *First Nations* (cris, ojibway, algonquinos, mi'kmaq, maliseet...), 624 220 métis (mestizos, con su propias tradiciones y cultura) y 70 540 inuits.

La mayoría de sus comunidades integra la llamada *Assembly of First Nations*, que representa a seiscientas naciones reconocidas legalmente con sus propias lenguas, culturas y tradiciones. En 1878, Manitoba eligió al primer jefe de gobierno indígena de una provincia canadiense, John Norquay, de etnia métis.

En 2023, Manitoba eligió gobernador a un miembro de las *First Nations*, Wab Kinew, de etnia anishinabe. Winnipeg, su capital, tiene la mayor población indígena del país. En 1995, Canadá reconoció el derecho constitucional de las *First Nations* y los inuit para decidir sus propias formas de gobierno según sus circunstancias históricas, culturales, políticas y económicas.

En 1996, el informe final de la Royal Commission on Aboriginal Peoples, en sus cuatro mil páginas, incluyó cuatrocientos cuarenta recomendaciones de políticas públicas, entre ellas la transferencia de los servicios de salud a sus autoridades. En 2008, la Comisión de la Verdad y la Reconciliación confirmaron los graves daños causados a los niños y niñas indígenas por el sistema de escolarización de los orfanatos católicos.

La identidad canadiense es, en ese sentido, cada vez más mestiza. La propia cuenta en X de Trudeau está ilustrada por el símbolo de los dos espíritus, que en la tradición de los pueblos originarios canadienses representa a quienes no son hombre o mujer, sino que están protegidos por el alma de ambos.

Las *First Nations* están en la primera línea de la defensa de sus territorios y ecosistemas, intrínsecamente vinculados a sus modos de vida, tradiciones y espiritualidad. Debido a las sequías e incendios forestales, grandes reservas naturales están en peligro, con miles de salmones muertos en las orillas de ríos y lagos sin casi oxígeno por el calentamiento de sus aguas.

Las tierras gestionadas por pueblos originarios albergan al 80 % de la biodiversidad terrestre, incluido los últimos bosques tropicales y boreales, pantanos y sabanas vírgenes.

Las tensiones interétnicas están lejos de resolverse, sin embargo, como muestra el caso de la folklorista, cantante y compositora Buffy Sainte-Marie, famosa por su canción *Up where be belong*, que ganó un Oscar. Sainte-Marie siempre se presentó en público como de origen piapot en Saskatchewan, pero adoptada por una familia blanca de Massachusetts.

En 2023, la Canadian Broadcasting Corporation descubrió su partida de nacimiento en Nueva York en la que Sainte-Marie

aparecía como Beverly Jean Santamaria con progenitores de origen italiano e inglés y que ella decía eran sus padres adoptivos. Según Jean Teillet, autora de un informe de la Universidad de Saskatchewan sobre «fraude identitario», ese tipo de imposturas priva a los «verdaderos» indígenas de oportunidades laborales y recursos públicos.

Debra Piapot y Ntawnos Piapot, hijos de los padres adoptivos cri de Sainte-Marie, dicen, sin embargo, que Buffy es parte de su «familia y su pueblo»: «Nosotros la elegimos y ella no eligió», dicen, y que ello tiene más importancia que cualquier documentación o registro civil.

11. El *melting pot* canadiense

Canadá es el 37 país más poblado, pero el segundo más extenso: unos cuarenta millones habitan 9 984 670 km², la mayor parte deshabitados. La mayoría vive al sur del paralelo 55 norte y el 60 % en solo dos provincias: Ontario y Quebec.

Toronto, Montreal, Vancouver, Calgary, Edmonton y Ottawa, las seis únicas ciudades con más de un millón de habitantes, tienen densidades demográficas más altas que muchos países europeos. En 2021, la del país era de 4,2 personas por km², la mitad de la rusa (8,4).

Con una tasa de natalidad de 1,4 y con un 40 % de canadienses con 55 años o más, la inmigración es la única solución para muchos de sus problemas económicos, sobre todo el de la financiación de los generosos servicios públicos. Hace cincuenta años, había siete trabajadores en activo por cada jubilado. En 2035, ese ratio será de 2:1.

Entre julio de 2022 y julio de 2023, Canadá recibió más de un millón de inmigrantes, lo que hizo superar los 40 000 000 de habitantes, el mayor aumento (2,9 %) registrado desde 1957. Ya en 1967, Ottawa aplicó un sistema de puntos para evaluar solicitudes de potenciales inmigrantes de África, Asia, América Latina y el Caribe. Actualmente, Canadá recibe cada año tantos como EE. UU.: 432 000 en 2022 y 465 000 en 2023.

En 2021, por tercer año consecutivo, Canadá aceptó más refugiados (veinte mil) que ningún otro país, la mayoría de África y Oriente Próximo, y más del doble que en 2020. El 75 % del presupuesto de la agencia de inmigración cubre costes de asentamiento. El

gobierno prevé conceder residencia permanente a quinientos mil extranjeros en 2025.

La población nacida fuera supone ya el 25 %, la mayor proporción en ciento cincuenta años y el ratio más alto de la OCDE. Varias ciudades canadienses mantienen políticas de «acceso sin miedo» que limitan su cooperación con las autoridades migratorias federales y garantizan servicios públicos y permisos de trabajo a los inmigrantes.

El consulado francés de Montreal tiene registrados a 70 000 inmigrantes franceses, el doble que en la década pasada. Entre 2016 y 2021, Ontario acogió al 45 % de los nuevos residentes, la mayoría en Toronto, la mayor ciudad del país.

En 2021, el 62 % de inmigrantes fueron admitidos por razones económicas, el 15% como refugiados y el 3 % por razones humanitarias. Los programas de admisión privilegian a jóvenes con ofertas de trabajo, educación superior y dominio del inglés y francés. Según el Boston Consulting Group, Canadá ha desplazado a EE. UU. como país más atractivo para profesionales extranjeros, que muchas veces tienen problemas para mantener su residencia legal en EE. UU.

En 2022, Canadá concedió 437 000 residencias permanentes a inmigrantes y 645 000 permisos de trabajo temporales, cuatro veces más que en 2021. En 2019, el 85 % decía que la inmigración tenía un impacto positivo en la economía y el 65 % apoyaba las cuotas fijadas por el gobierno. Pero la bienvenida se está agotando.

En 2013, por primera vez, las encuestas revelaron que el 61 % cree que el país ya acoge a demasiados inmigrantes y que el 40 % pensaba votar a partidos que quieren restringir su llegada. Los recién llegados, dicen, contribuyen a la escasez de vivienda, la saturación de los servicios de salud y el deterioro de la calidad de vida. Según la OCDE, Canadá tiene el mercado inmobiliario más caro del G7.

El precio medio de un piso ronda el medio millón de euros, once veces los ingresos anuales de una familia media. La tasa de desempleo de los recién llegados duplica la de los nativos, según Statistics Canada. Dada la dificultad para homologar títulos, muchos médicos terminan trabajando como taxistas y arquitectos como dependientes. La xenofobia y el racismo es otro factor nada desdeñable.

En el siglo XIX, los chinos tenían que pagar un impuesto especial para entrar en el país. En noviembre de 2023, un tribunal de Toronto condenó por cuatro asesinatos a Nataniel Veltman, un hombre de veintidós años que confesó haber matado en junio de 2021 en Ontario a miembros de tres generaciones de una familia musulmana de origen pakistaní. La policía lo consideró un crimen de odio racista. En 2017, un supremacista blanco mató a seis musulmanes en una mezquita de la ciudad de Quebec.

12. Energías viejas y nuevas

Canadá suele presentarse ante el mundo como un país de bosques, lagos y ríos prístinos y protegidos. De hecho, genera el 83 % de la electricidad que consume de fuentes renovables, sobre todo hidroeléctricas, y planea llegar al 100 % en 2035.

En la COP15 de Montreal, Canadá prometió cumplir con las metas del Proyecto 30 x 30 de la ONU para proteger el 30 % de las tierras y el 30 % de los mares del mundo en 2030. Hasta 2028, la belga Tree Energy Solutions va a invertir 4 000 000 000 \$ para producir 70 000 t de gas natural sintético con hidrógeno verde en Quebec.

Pero no todo es tan idílico. Canadá es una superpotencia minera, con ingentes reservas de hierro, potasa, platino, titanio, petróleo y gas, arenas bituminosas (*tar sands*), oro, diamantes y minerales estratégicos: níquel, cobalto, litio, neodimio, niobio... Saskatchewan produce el 15 % del uranio del mundo.

Quebec, Ontario, Columbia Británica y Terra Nova y Labrador concentran el 75 % del valor de la minería canadiense. Según cifras oficiales, en 2020 sus activos internos sumaban 273 400 000 000 \$ y los de sus mineras en otros 97 países 188 000 000 000 \$ más. En 2022, la producción minera superó los 55 500 000 000 \$, 20 % más que en 2021.

El oro ocupó el primer lugar (13 700 000 000). En 2021, la minería y el sector metálico representaron el 4 % del PIB. La industria emplea a unas 665 000 personas de forma directa e indirecta, en zonas muchas veces remotas y aisladas.

Canadá es el cuarto exportador mundial de crudos, ligeros, pesados y ultrapesados. Una docena de petroleras —Imperial Oil, Shell Canada, Suncor Energy...— operan refinerías en el país. El 79 % del petróleo se explota en Alberta.

Un 75 % de las grandes mineras mundiales tienen sede en Canadá. El 60 % cotizan en la bolsa de Toronto (TSX), que entre 2017 y 2021 recaudó capitales por valor de 45 000 000 000 \$ para exploración y extracción mineras. La Rainforest Action Network estima que, desde 2015, 43 bancos canadienses han concedido 862 000 000 000 \$ en préstamos a compañías petroleras.

En 2022, en comparación, los sesenta bancos más grandes el mundo concedieron 673 000 000 000 \$ en créditos. Las minas de selenio pueden contaminar durante siglos ríos, acuíferos y ecosistemas frágiles como los de la Columbia Británica. El gasoducto Coastal GasLink, un proyecto de 5 000 000 000 \$ que transportará gas natural a lo largo de 670 km, ha provocado protestas de la nación Wet'suwet'en porque atravesará una cuarta parte de su territorio.

En Panamá, las multitudinarias manifestaciones de protesta contra una mina de cobre a cielo abierto de la canadiense Firts Quantum Minerals obligaron al Congreso a aprobar, en noviembre de 2023, una moratoria indefinida a nuevas concesiones mineras. El cobre representa casi 5 % del PIB panameño.

Desde que Minera Panamá, filial de FQM, comenzó a producir, en 2019, el sector minero ha representado alrededor del 80 % de las exportaciones panameñas. En 2019, la mina fue la mayor inversión privada de la historia del país, 6 300 000 000 \$. Desde que se desató la crisis, las acciones de FQM se han desplomado un 55 % en la TSX. FQM produjo cerca de 350 500 t de cobre en 2022. Prácticamente, la mitad salieron de su mina panameña.

13. Tormentas de fuego

Cuando se comenzaron a publicar los primeros estudios sobre los efectos globales del cambio climático, Canadá y otros países del hemisferio norte aparecieron mejor situados para enfrentarse a sus consecuencias que los cercanos a los trópicos. Se suponía que las temperaturas más altas aumentarían las cosechas agrícolas y harían habitables zonas remotas, aisladas y gélidas en invierno.

El pronóstico fue excesivamente optimista. No consideró un factor determinante: la vulnerabilidad de los bosques boreales — uno de los mayores receptáculos de carbono del mundo— al calor y la falta de lluvias, que ha hecho más intensos, prolongados y frecuentes los incendios forestales, que hoy arden de día y de noche y abarcan cada vez mayores extensiones.

Un 10 % de los bosques mundiales, que cubren unos 361 000 000 ha, están en Canadá. Solo los de Northwestern Territories cubren una superficie tres veces mayor que la de California. En los últimos cuarenta años, casi un 30 % han ardido por los incendios forestales, sobre todo en Yukon, Nunavut y los Territorios Noroccidentales que cubren 2 500 000 000 km², más que la India, aunque albergan solo unos 120 000 habitantes.

Hay pocas cosas más incontrolables que un incendio en un bosque boreal con vientos de 80 km por hora. Según Steven Guilbeault, ministro canadiense de Medioambiente, en 2023 ardieron alrededor de 5 000 000 000 de árboles que generaron cenizas que nublaron el cielo de Nueva York y Washington en junio y llegaron hasta los de Londres y Madrid.

Cinco de los diez peores desastres medioambientales de la historia canadiense se han producido en los últimos doce años. En el verano de 2023, el cambio climático hizo sentir toda su fuerza desde Vancouver a Halifax y el círculo Ártico, donde las temperaturas superaron en algunos días los 32°.

En 2023, los incendios quemaron unos 38 000 000 ha, más de siete veces que la media anual de los años setenta. El fuego forzó la evacuación de más de doscientos mil personas, según la Canadian Interagency Forest Fire Center (CIFFC), el doble que en el récord anterior de 1995.

Más de la mitad de los países del mundo podían caber dentro del área quemada. En la Columbia Británica, los incendios cubrieron un área doscientas veces mayor que la de 2020. En Nova Scotia, más de veinte mil fuegos provocaron llamas que superaron los 100 m.

Los incendios son un componente del ciclo natural de los bosques. Ayudan a su regeneración, pero descontrolados siembran destrucción y desolación. El 3 % de los fuegos causa el 97 % de los daños. Las temporadas de fuego comienzan hoy más pronto en la primavera y terminan más tarde en el otoño.

Y cuanto más suben las temperaturas, los fuegos se hacen más intensos, liberando tanta energía ígnea que los métodos convencionales no sirven para combatirlos. Según el CIFFC, la mitad de los incendios tuvieron causas humanas, deliberadas o accidentales. Solo en Quebec en junio ardieron más bosques que en todos los veinte años anteriores. Uno de los fuegos cubrió un área trece veces mayor que el de la ciudad de Nueva York. Entre 2013 y

2022 se quemaron en la provincia unas 70 000 ha de bosques. En el primer semestre de 2023, cuatrocientas mil.

En los años ochenta, se consideraba que un fuego era de grandes dimensiones si abarcaba un millar de hectáreas. Hoy solo si supera las treinta mil. Cuando se reduce la humedad de los bosques, su vegetación se hace más inflamable.

A mediados de julio, las nubes de humo de los incendios canadienses tiñeron de un espectral color naranja los cielos de Washington, Nueva York, Pittsburgh y Chicago, haciendo su aire casi tan irrespirable como los de Tel Aviv, Lima, Nueva Delhi o Lahore, los más sucios del mundo, según el IQAir World Air Quality Index.

La OMS estima que la contaminación del aire produce cada año 6 700 000 000 de muertes prematuras por enfermedades respiratorias, la mayor parte en países en desarrollo. En EE. UU., State Farm, una de las mayores aseguradoras de EE. UU., ha dejado de cubrir riesgos de hogares en California, donde los peores quince incendios se han registrado en los últimos veinte años.

Los incendios son especialmente perjudiciales para las comunidades indígenas. En julio, ocho de las nueve comunidades cri de Quebec, con unos 21 000 miembros, fueron evacuados en helicópteros militares. Nada indica que las cosas vayan a mejorar. Según el panel de cambio climático de la ONU, a escala global, las olas de calor aumentarán un 30 % los incendios forestales hasta 2050.

Cuando los grandes incendios se descontrolan, crean tormentas de fuego que cruzan ríos, carreteras y cortafuegos artificiales y dejan el aire sin oxígeno. En algunos casos, el humo es tan denso que imposibilita el vuelo de los aviones extintores, cuya agua se evapora antes de alcanzar las llamas.

Según Copernicus, los fuegos canadienses de 2023 emitieron 2 000 000 000 t de gases de carbono, más que el 25 % de las provocadas por todos los incendios forestales del resto del mundo y tres veces más que las producidas por el transporte, la industria manufacturera y petrolera, las plantas eléctricas, la agricultura y la construcción.

14. Conclusiones

Tras analizar la política exterior de Canadá desde que accedió a su plena soberanía, se puede llegar a las siguientes conclusiones:

Canadá se enfrenta a escenarios inéditos en su historia porque, entre otras cosas, ya no puede esperar que su situación geográfica siga protegiendo su seguridad como antes, lo que le exige estrechar aún más sus relaciones con Estados Unidos y la Alianza Atlántica, con lo que ello significa de pérdida de margen de maniobra exterior. Su gasto militar es el sexto mayor de la OTAN pese a que dedica solo el 1,2 % del PIB a defensa. Al ser miembro de los Cinco Ojos (EE. UU., Reino Unido, Canadá, Australia, Nueva Zelanda), Ottawa tiene las puertas semiabiertas al Quad (EE. UU., Japón, India y Australia) y al AUKUS (Australia, Reino Unido y EE. UU.), un paso que muchos analistas creen muy probable en los próximos años. No tiene otra salida. Debido al cambio climático, las rutas marítimas árticas se están haciendo navegables la mayor parte del año y ya no solo el verano boreal. En cierto modo, como Rusia, Canadá está adquiriendo nuevas fronteras exteriores.

Bibliografía

- Bothwell, R. (2006). *The Penguin history of Canada*. Toronto, Penguin.
- Collins, W. (2020). *The British are coming*. Rick Atkinson. Londres.
- Elkins, C. (2022). *Legacy of violence*. Londres, Vintage.
- Service, S. (2015). *The end of the cold war*. Londres, McMillan.

Composición del grupo de trabajo

- Presidente:* **D. Luis de la Corte Ibáñez**
Centro de Investigación en Ciencias Forenses y de la Seguridad
Universidad Autónoma de Madrid
- Vocal y coordinador* **D. Javier Fernández Aparicio**
Analista del Instituto Español de Estudios Estratégicos
- Vocales:* **Dña. Natalia Torregrosa Ramos**
Analista del Instituto Español de Estudios Estratégicos
- D. Felipe Sánchez Tapia**
Coronel del Ejército de Tierra
Analista del Instituto Español de Estudios Estratégicos
- Dña. Ana Ballesteros Peiró**
Investigadora Senior Asociada
Barcelona Centre for International Affairs
CIDOB
- D. Mikel Herrera Pilar**
Analista en Fundaciones Consejo España-Australia, Brasil, Colombia, India y Perú.
- D. Emili J. Blasco**
Director del Centro de Asuntos Globales y Estudios Estratégicos de la Universidad de Navarra
- D. Luis Esteban González Manrique**
Analista de política y economía internacionales
Estudios de Política Exterior

Cuadernos de Estrategia

- 01 La industria alimentaria civil como administradora de las FAS y su capacidad de defensa estratégica
- 02 La ingeniería militar de España ante el reto de la investigación y el desarrollo en la defensa nacional
- 03 La industria española de interés para la defensa ante la entrada en vigor del Acta Única
- 04 Túnez: su realidad y su influencia en el entorno internacional
- 05 La Unión Europea Occidental (UEO) (1955-1988)
- 06 Estrategia regional en el Mediterráneo Occidental
- 07 Los transportes en la raya de Portugal
- 08 Estado actual y evaluación económica del triángulo España-Portugal-Marruecos
- 09 Perestroika y nacionalismos periféricos en la Unión Soviética
- 10 El escenario espacial en la batalla del año 2000 (I)
- 11 La gestión de los programas de tecnologías avanzadas
- 12 El escenario espacial en la batalla del año 2000 (II)
- 13 Cobertura de la demanda tecnológica derivada de las necesidades de la defensa nacional
- 14 Ideas y tendencias en la economía internacional y española

- 15 Identidad y solidaridad nacional
- 16 Implicaciones económicas del Acta Única 1992
- 17 Investigación de fenómenos belígenos: método analítico factorial
- 18 Las telecomunicaciones en Europa, en la década de los años 90
- 19 La profesión militar desde la perspectiva social y ética
- 20 El equilibrio de fuerzas en el espacio sur europeo y mediterráneo
- 21 Efectos económicos de la unificación alemana y sus implicaciones estratégicas
- 22 La política española de armamento ante la nueva situación internacional
- 23 Estrategia finisecular española: México y Centroamérica
- 24 La Ley Reguladora del Régimen del Personal Militar Profesional (cuatro cuestiones concretas)
- 25 Consecuencias de la reducción de los arsenales militares negociados en Viena, 1989. Amenaza no compartida
- 26 Estrategia en el área iberoamericana del Atlántico Sur
- 27 El Espacio Económico Europeo. Fin de la Guerra Fría
- 28 Sistemas ofensivos y defensivos del espacio (I)
- 29 Sugerencias a la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones (LOT)
- 30 La configuración de Europa en el umbral del siglo XXI
- 31 Estudio de «inteligencia operacional»
- 32 Cambios y evolución de los hábitos alimenticios de la población española
- 33 Repercusiones en la estrategia naval española de aceptarse las propuestas del Este en la CSBM, dentro del proceso de la CSCE
- 34 La energía y el medio ambiente
- 35 Influencia de las economías de los países mediterráneos del norte de África en sus respectivas políticas de defensa
- 36 La evolución de la seguridad europea en la década de los 90
- 37 Análisis crítico de una bibliografía básica de sociología militar en España. 1980-1990
- 38 Recensiones de diversos libros de autores españoles, editados entre 1980-1990, relacionados con temas de las Fuerzas Armadas
- 39 Las fronteras del mundo hispánico
- 40 Los transportes y la barrera pirenaica
- 41 Estructura tecnológica e industrial de defensa, ante la evolución estratégica del fin del siglo XX

- 42 Las expectativas de la I+D de defensa en el nuevo marco estratégico
- 43 Costes de un ejército profesional de reclutamiento voluntario. Estudio sobre el Ejército profesional del Reino Unido y (III)
- 44 Sistemas ofensivos y defensivos del espacio (II)
- 45 Desequilibrios militares en el Mediterráneo Occidental
- 46 Seguimiento comparativo del presupuesto de gastos en la década 1982-1991 y su relación con el de Defensa
- 47 Factores de riesgo en el área mediterránea
- 48 Las Fuerzas Armadas en los procesos iberoamericanos de cambio democrático (1980-1990)
- 49 Factores de la estructura de seguridad europea
- 50 Algunos aspectos del régimen jurídico-económico de las FAS
- 51 Los transportes combinados
- 52 Presente y futuro de la conciencia nacional
- 53 Las corrientes fundamentalistas en el Magreb y su influencia en la política de defensa
- 54 Evolución y cambio del este europeo
- 55 Iberoamérica desde su propio sur. (La extensión del Acuerdo de Libre Comercio a Sudamérica)
- 56 La función de las Fuerzas Armadas ante el panorama internacional de conflictos
- 57 Simulación en las Fuerzas Armadas españolas, presente y futuro
- 58 La sociedad y la defensa civil
- 59 Aportación de España en las cumbres iberoamericanas: Guadalajara 1991-Madrid 1992
- 60 Presente y futuro de la política de armamentos y la I+D en España
- 61 El Consejo de Seguridad y la crisis de los países del Este
- 62 La economía de la defensa ante las vicisitudes actuales de las economías autonómicas
- 63 Los grandes maestros de la estrategia nuclear y espacial
- 64 Gasto militar y crecimiento económico. Aproximación al caso español
- 65 El futuro de la Comunidad Iberoamericana después del V Centenario
- 66 Los estudios estratégicos en España
- 67 Tecnologías de doble uso en la industria de la defensa
- 68 Aportación sociológica de la sociedad española a la defensa nacional

- 69 Análisis factorial de las causas que originan conflictos bélicos
- 70 Las conversaciones internacionales Norte-Sur sobre los problemas del Mediterráneo Occidental
- 71 Integración de la red ferroviaria de la península ibérica en el resto de la red europea
- 72 El equilibrio aeronaval en el área mediterránea. Zonas de irradiación de poder
- 73 Evolución del conflicto de Bosnia (1992-1993)
- 74 El entorno internacional de la Comunidad Iberoamericana
- 75 Gasto militar e industrialización
- 76 Obtención de los medios de defensa ante el entorno cambiante
- 77 La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión Europea (UE)
- 78 La red de carreteras en la península ibérica, conexión con el resto de Europa mediante un sistema integrado de transportes
- 79 El derecho de intervención en los conflictos
- 80 Dependencias y vulnerabilidades de la economía española: su relación con la defensa nacional
- 81 La cooperación europea en las empresas de interés de la defensa
- 82 Los cascos azules en el conflicto de la ex-Yugoslavia
- 83 El sistema nacional de transportes en el escenario europeo al inicio del siglo XXI
- 84 El embargo y el bloqueo como formas de actuación de la comunidad internacional en los conflictos
- 85 La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) para Europa en el marco del Tratado de no Proliferación de Armas Nucleares (TNP)
- 86 Estrategia y futuro: la paz y seguridad en la Comunidad Iberoamericana
- 87 Sistema de información para la gestión de los transportes
- 88 El mar en la defensa económica de España
- 89 Fuerzas Armadas y sociedad civil. Conflicto de valores
- 90 Participación española en las fuerzas multinacionales
- 91 Ceuta y Melilla en las relaciones de España y Marruecos
- 92 Balance de las primeras cumbres iberoamericanas
- 93 La cooperación hispano-franco-italiana en el marco de la PESC
- 94 Consideraciones sobre los estatutos de las Fuerzas Armadas en actividades internacionales
- 95 La unión económica y monetaria: sus implicaciones

- 96 Panorama estratégico 1997/98
- 97 Las nuevas Españas del 98
- 98 Profesionalización de las Fuerzas Armadas: los problemas sociales
- 99 Las ideas estratégicas para el inicio del tercer milenio
- 100 Panorama estratégico 1998/99
- 100-B 1998/99 Strategic Panorama
- 101 La seguridad europea y Rusia
- 102 La recuperación de la memoria histórica: el nuevo modelo de democracia en Iberoamérica y España al cabo del siglo XX
- 103 La economía de los países del norte de África: potencialidades y debilidades en el momento actual
- 104 La profesionalización de las Fuerzas Armadas
- 105 Claves del pensamiento para la construcción de Europa
- 106 Magreb: percepción española de la estabilidad en el Mediterráneo, perspectiva hacia el 2010
- 106-B Maghreb: perception espagnole de la stabilité en Méditerranée, prospective en vue de L'année 2010
- 107 Panorama estratégico 1999/2000
- 107-B 1999/2000 Strategic Panorama
- 108 Hacia un nuevo orden de seguridad en Europa
- 109 Iberoamérica, análisis prospectivo de las políticas de defensa en curso
- 110 El concepto estratégico de la OTAN: un punto de vista español
- 111 Ideas sobre prevención de conflictos
- 112 Panorama Estratégico 2000/2001
- 112-B Strategic Panorama 2000/2001
- 113 Diálogo mediterráneo. Percepción española
- 113-B Le dialogue Méditerranéen. Une perception espagnole
- 114 Aportaciones a la relación sociedad - Fuerzas Armadas en Iberoamérica
- 115 La paz, un orden de seguridad, de libertad y de justicia
- 116 El marco jurídico de las misiones de las Fuerzas Armadas en tiempo de paz
- 117 Panorama Estratégico 2001/2002
- 117-B 2001/2002 Strategic Panorama
- 118 Análisis, estrategia y prospectiva de la Comunidad Iberoamericana
- 119 Seguridad y defensa en los medios de comunicación social

- 120 Nuevos riesgos para la sociedad del futuro
- 121 La industria europea de defensa: presente y futuro
- 122 La energía en el espacio euromediterráneo
- 122-B L'énergie sur la scène euroméditerranéenne
- 123 Presente y futuro de las relaciones cívico-militares en Hispanoamérica
- 124 Nihilismo y terrorismo
- 125 El Mediterráneo en el nuevo entorno estratégico
- 125-B The Mediterranean in the New Strategic Environment
- 126 Valores, principios y seguridad en la comunidad iberoamericana de naciones
- 127 Estudios sobre inteligencia: fundamentos para la seguridad internacional
- 128 Comentarios de estrategia y política militar
- 129 La seguridad y la defensa de la Unión Europea: retos y oportunidades
- 130 El papel de la inteligencia ante los retos de la seguridad y defensa internacional
- 131 Crisis locales y seguridad internacional: El caso haitiano
- 132 Turquía a las puertas de Europa
- 133 Lucha contra el terrorismo y derecho internacional
- 134 Seguridad y defensa en Europa. Implicaciones estratégicas
- 135 La seguridad de la Unión Europea: nuevos factores de crisis
- 136 Iberoamérica: nuevas coordenadas, nuevas oportunidades, grandes desafíos
- 137 Irán, potencia emergente en Oriente Medio. Implicaciones en la estabilidad del Mediterráneo
- 138 La reforma del sector de seguridad: el nexo entre la seguridad, el desarrollo y el buen gobierno
- 139 Security Sector Reform: the Connection between Security, Development and Good Governance
- 140 Impacto de los riesgos emergentes en la seguridad marítima
- 141 La inteligencia, factor clave frente al terrorismo internacional
- 142 Del desencuentro entre culturas a la Alianza de Civilizaciones. Nuevas aportaciones para la seguridad en el Mediterráneo
- 143 El auge de Asia: implicaciones estratégicas
- 144 La cooperación multilateral en el Mediterráneo: un enfoque integral de la seguridad
- 145 La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa

- 145-B The European Security and Defense Policy (ESDP) after the entry into Force of the Lisbon Treaty
- 146 Respuesta europea y africana a los problemas de seguridad en África
- 146-B European and African Response to Security Problems in Africa
- 147 Los actores no estatales y la seguridad internacional: su papel en la resolución de conflictos y crisis
- 148 Conflictos, opinión pública y medios de comunicación. Análisis de una compleja interacción
- 149 Ciberseguridad. Retos y amenazas a la seguridad nacional en el ciberespacio
- 150 Seguridad, modelo energético y cambio climático
- 151 Las potencias emergentes hoy: hacia un nuevo orden mundial
- 152 Actores armados no estables: retos a la seguridad
- 153 Proliferación de ADM y de tecnología avanzada
- 154 La defensa del futuro: innovación, tecnología e industria
- 154-B The Defence of the Future: Innovation, Technology and Industry
- 155 La Cultura de Seguridad y Defensa. Un proyecto en marcha
- 156 El gran Cáucaso
- 157 El papel de la mujer y el género en los conflictos
- 157-B The role of woman and gender in conflicts
- 158 Los desafíos de la seguridad en Iberoamérica
- 159 Los potenciadores del riesgo
- 160 La respuesta del derecho internacional a los problemas actuales de la seguridad global
- 161 Seguridad alimentaria y seguridad global
- 161-B Food security and global security
- 162 La inteligencia económica en un mundo globalizado
- 162-B Economic intelligence in global world
- 163 Islamismo en (r)evolución: movilización social y cambio político
- 164 Afganistán después de la ISAF
- 165 España ante las emergencias y catástrofes. Las Fuerzas Armadas en colaboración con las autoridades civiles
- 166 Energía y Geoestrategia 2014
- 166-B Energy and Geostrategy 2014
- 167 Perspectivas de evolución futura de la política de seguridad y defensa de la UE. Escenarios de crisis
- 167-B Prospects for the future evolution of the EU's security and defence policy. Crisis scenarios

- 168 Evolución del mundo árabe: tendencias
- 169 Desarme y control de armamento en el siglo XXI: limitaciones al comercio y a las transferencias de tecnología
- 170 El sector espacial en España. Evolución y perspectivas
- 171 Cooperación con Iberoamérica en materia de defensa
- 172 Cultura de Seguridad y Defensa: fundamentos y perspectivas de mejora
- 173 La internacional yihadista
- 174 Economía y geopolítica en un mundo globalizado
- 175 Industria Española de Defensa. Riqueza, tecnología y seguridad
- 176 Shael 2015, origen de desafíos y oportunidades
- 177 UE-EE.UU.: Una relación indispensable para la paz y la estabilidad mundiales
- 178 Rusia bajo el liderazgo de Putin. La nueva estrategia rusa a la búsqueda de su liderazgo regional y el reforzamiento como actor global
- 179 Análisis comparativo de las capacidades militares españolas con las de los países de su entorno
- 180 Estrategias para derrotar al DAESH y la reestabilización regional
- 181 América Latina: nuevos retos en seguridad y defensa
- 182 La colaboración tecnológica entre la universidad y las Fuerzas Armadas
- 183 Política y violencia: comprensión teórica y desarrollo en la acción colectiva
- 184 Una estrategia global de la Unión Europea para tiempos difíciles
- 185 Ciberseguridad: la cooperación público-privada
- 186 El agua: ¿fuente de conflicto o cooperación?
- 187 Geoeconomías del siglo XXI
- 188 Seguridad global y derechos fundamentales
- 189 El posconflicto colombiano: una perspectiva transversal
- 190 La evolución de la demografía y su incidencia en la defensa y seguridad nacional
- 190-B The evolution of demography and its impact on defense and national security
- 191 OTAN: presente y futuro
- 192 Hacia una estrategia de seguridad aeroespacial
- 193 El cambio climático y su repercusión en la Defensa
- 194 La gestión del conocimiento en la gestión de programas de defensa

- 195 El rol de las Fuerzas Armadas en operaciones posconflicto
- 196 Oriente medio tras el califato
- 197 La posverdad. Seguridad y defensa
- 198 Retos diversos a la seguridad. Una visión desde España
- 199 Gobernanza futura: hiperglobalización, mundo multipolar y Estados menguantes
- 200 Globalización e identidades. Dilemas del siglo XXI
- 201 Límites jurídicos de las operaciones actuales: nuevos desafíos
- 202 El SAHEL y G5: desafíos y oportunidades
- 203 Emergencias pandémicas en un mundo globalizado: amenazas a la seguridad
- 204 La dualidad económica Estados Unidos-China en el siglo XXI
- 205 La no proliferación y el control de armamentos nucleares en la encrucijada
- 206 Las ciudades: agentes críticos para una transformación sostenible del mundo
- 207 Repercusiones estratégicas del desarrollo tecnológico. Impacto de las tecnologías emergentes en el posicionamiento estratégico de los países
- 208 Los retos del espacio exterior: ciencia, industria, seguridad y aspectos legales
- 209 Minerales: una cuestión estratégica en el siglo XXI
- 210 Redes transeuropeas: vectores vertebradores de la España del siglo XXI
- 211 El futuro de la OTAN tras la Cumbre de Madrid 2022
- 211-B The future of NATO after the Madrid 2022 summit
- 212 China: el desafío de la nueva potencia global
- 213 El Mediterráneo: un espacio geopolítico de interés renovado
- 214 Terrorismo internacional: mutación y adaptación de un fenómeno global
- 215 La Unión Europea hacia la autonomía estratégica
- 215-B The European Union Towards Strategic Autonomy
- 216 Asia Central: de pivote a encrucijada
- 217 La amenaza biológica
- 218 El Ártico: la región para la colaboración (o las disputas)
- 219 Asia Oriental, la interdependencia como causa de conflicto
- 220 África: la ambición de las potencias sobre el continente
- 221 Irán en la encrucijada global

- 222 Crisis migratorias como elemento de coerción internacional
- 223 Retos y respuestas frente a la amenaza química
- 224 Geopolítica del poder militar



	GOBIERNO DE ESPAÑA	MINISTERIO DE DEFENSA	SUBSECRETARÍA DE DEFENSA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA
			SUBDIRECCIÓN GENERAL DE PUBLICACIONES Y PATRIMONIO CULTURAL