



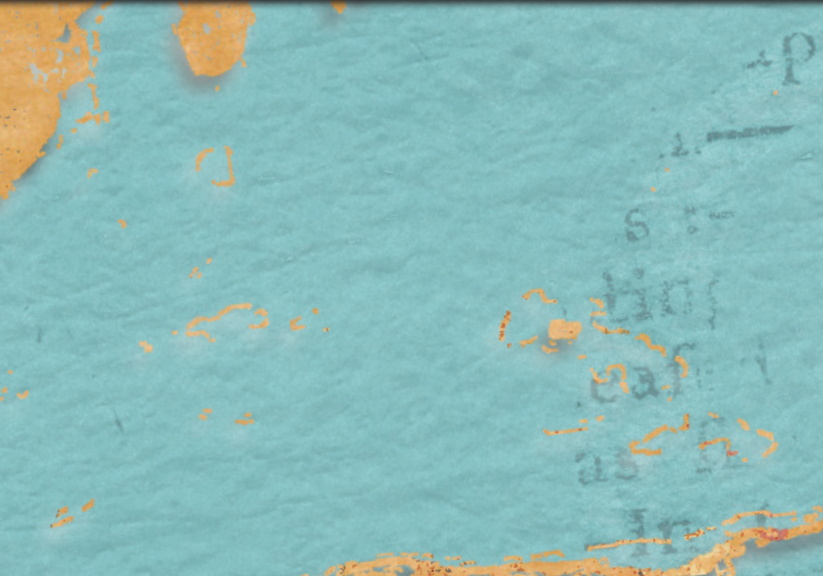
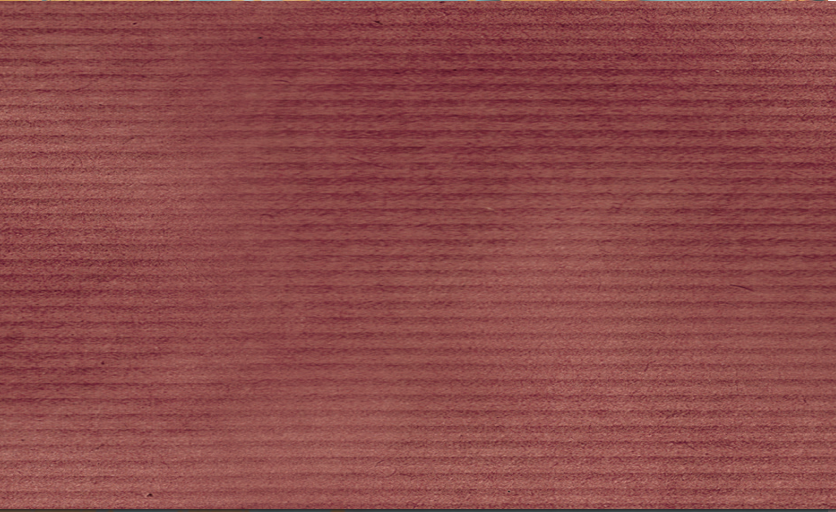
Panorama Estratégico 2024

Instituto
Español
de Estudios
Estratégicos

ieeee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos



MINISTERIO DE DEFENSA





Panorama Estratégico 2024

Instituto
Español
de Estudios
Estratégicos

Enero 2024



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 083-16-243-X (edición impresa)

ISSN 2792-2480 (edición impresa)

Depósito legal M 8376-2024

Fecha de edición: abril de 2024

Maqueta e imprime: Imprenta Ministerio de Defensa

NIPO 083-21-100-6 (edición en línea)

ISSN 2792-2499 (edición en línea)

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

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

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

ÍNDICE

Página

Introducción

Felipe Sahagún

1. Nuevos equilibrios de poder	9
2. Gaza	13
3. Ucrania	19
4. Taiwán tras las elecciones	21
5. Mapa de conflictos	25
6. La mitad del planeta, a las urnas	29
7. El riesgo de predecir	33
8. Previsiones del <i>Economist</i> , <i>FT</i> y <i>Foreign Policy</i>	35
9. Cronología de 2023 de la agencia <i>EFE</i> y balance del <i>FT</i>	40
10. Lo mejor y lo peor del tercer año de Biden	50
11. Panorama Estratégico 2024	54
11.1. Los fundamentos de la política exterior de Estados Unidos ...	55
11.2. Las potencias revisionistas y el Sur Global	57
11.3. La reconfiguración de Oriente Medio	59
11.4. Esperando a los bárbaros	60
11.5. América Latina, el desafío de un nuevo modelo de inserción internacional	62
11.6. Tres retos globales: minerales críticos, IA y cambio climático	64

Capítulo primero

Los fundamentos de la acción exterior de Estados Unidos	67
--	-----------

Florentino Portero

1. La cultura política	70
2. Rasgos característicos de su cultura internacional	70

	Página
3. Potencia mundial.....	73
4. La Guerra Fría.....	74
5. La Postguerra Fría y la globalización.....	78
6. Crisis de la globalización y retraimiento.....	81
7. Síntesis y crisis de autoridad.....	84
8. Consideración final.....	88

Capítulo segundo

Las potencias revisionistas y el Sur Global..... 91

José Pardo de Santayana

1. Introducción.....	93
2. Asociación estratégica chino-rusa.....	97
3. La entente estratégica se ensancha.....	102
4. El Sur Global.....	105
5. El punto de vista chino.....	108
6. Los BRICS y el G-20.....	110
7. El Sur Global da oxígeno a la Rusia de Putin.....	112
8. El futuro no está escrito.....	115
9. Conclusión.....	116

Capítulo tercero

Diplomacia de minerales críticos, la IA desafiante y la batalla por el cambio climático: retos globales que marcarán décadas..... 119

Águeda Parra Pérez

1. Cambio climático, una cuestión de autonomía estratégica.....	121
2. Diplomacia de minerales, geopolítica en transición.....	129
3. Inteligencia artificial, la gran desconocida.....	138
Bibliografía.....	147

Capítulo cuarto

Esperando a los bárbaros..... 149

Raimundo Robredo Rubio

1. Introducción.....	151
2. Las fronteras de la política: el retroceso de la democracia en África... ..	152
3. Todo se desmorona.....	156
4. Estado rico, país pobre.....	161
5. La epidemia de conflictos en África.....	164
6. El papel de África en el nuevo (des)orden internacional.....	168
7. ¿Qué hacer?.....	170

Capítulo quinto

América Latina, el desafío de un nuevo modelo de inserción internacional	175
<i>Erika M. Rodríguez Pinzón</i>	
1. Introducción.....	177
2. Oportunidades y riesgos para la región en el interregno	178
3. El Sur Global ante la tensión geopolítica	180
4. El desafío de la inseguridad como asunto internacional	184
5. Economía, minerales estratégicos e integración en el mercado internacional.....	187
6. Inversión y financiación Internacional.....	190
7. La agenda de la sostenibilidad y mitigación y adaptación al cambio climático	192
8. Conclusiones	193
Bibliografía	195

Capítulo sexto

La reconfiguración de Oriente Medio. Nuevos realineamientos en un mundo multipolar	199
<i>Ignacio Álvarez-Ossorio Alvaríño</i>	
1. Nuevos realineamientos en un mundo multipolar	201
1.1. De un orden unipolar a otro multipolar.....	202
1.2. El gradual repliegue de EE. UU. de Oriente Medio	205
1.3. El creciente protagonismo de China	208
2. La reconfiguración de Oriente Medio: del conflicto a la desescalada .	211
2.1. Los Acuerdos de Abraham: un balance desigual.....	213
2.2. Arabia Saudí: la apertura como estrategia de supervivencia ...	215
2.3. Irán: entre el irredentismo y el pragmatismo.....	219
Bibliografía	223
Composición del grupo de trabajo	227

Introducción

Felipe Sahagún

1. Nuevos equilibrios de poder

El acelerado cambio en los equilibrios de poder, la nueva revolución tecnológica impulsada por la inteligencia artificial (IA), el creciente deterioro de las democracias, la crisis de las principales instituciones internacionales –que asisten impotentes a las profundas disrupciones del sistema global–, la aceleración del cambio climático –con récords históricos de temperaturas cada año–, los objetivos del Pacto de París (2015) –cada vez más lejos–, y el avance populista y nacionalista han multiplicado los conflictos y las dificultades para encauzarlos diplomáticamente.

Los responsables de seguridad y política exterior de la Administración Biden, en declaraciones al *Atlantic Council*, engloban todos estos desafíos en cinco categorías¹. La gestión de 2024 es tan compleja, porque ninguna puede separarse fácilmente de las otras y ninguna puede ignorarse sin pagar un alto precio.

¹ Kempe, F. (2024). «Inside the Biden administration's thinking for 2024». *Atlantic Council*, 6 de enero. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.atlanticcouncil.org/content-series/inflection-points/inside-the-biden-administrations-thinking-for-2024/>

En su previsión de riesgos para 2024, *Eurasia Group*, dirigido por Ian Bremmer, destaca el empeoramiento en Oriente Medio y Ucrania, y, «como desafío principal... la (guerra) de los EE. UU. contra sí mismos» en unas elecciones «que afectarán a los 8000 millones de habitantes del planeta, pero en las que solo tendrán voto 160 millones de estadounidenses»².

En su último libro —*L'Accélération de l'histoire. Les nœuds géostratégiques d'un monde hors de contrôle*—, el director del Instituto francés de Relaciones Internacionales (IFRI), Thomas Gomart, explica la interconexión de los principales conflictos de hoy y el riesgo de aislamiento de Europa por la falta de una visión estratégica. «Los dirigentes europeos se han visto superados en 2023 por el empeoramiento de la guerra de Ucrania y el resurgimiento de la cuestión palestina, que habían olvidado, y en 2024 pueden serlo de nuevo por los efectos secundarios de tres conflictos: el mar Negro, el golfo Pérsico y el mar de China», afirma³.

El panorama —reconoce Andrea Rizzi, exredactor jefe de Internacional y actual corresponsal de Asuntos Globales de *El País*— es sombrío, pero no todo conduce al abismo: «El nivel desconocido de interdependencia... es un elemento de contención»⁴.

Un exhaustivo estudio de los flujos humanos, económicos, comerciales, financieros y de información de DHL Global Connectedness Index lo confirma. Con una avalancha de datos en la mano, es prematuro dar por obsoleta la globalización en su fase más reciente de interdependencia global tras la Guerra Fría y la revolución de Internet⁵. Está transformándose, debilitándose en algunos ámbitos y reforzándose en otros.

Harsh V. Pant, vicepresidente del centro de estudios indio, Observer Research Foundation, como buena parte de los observadores internacionales, reconoce que «asistimos a un punto de inflexión en las relaciones internacionales».

² Top risks 2024. *Eurasiagroup*. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.eurasiagroup.net/issues/Top-Risks-2024>

³ Declaraciones a *Le Monde*, 15 de enero de 2024. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.lemonde.fr/idees/article/2024/01/15/thomas-gomart-auteur-de-l-acceleration-de-l-histoire-toutes-les-crises-actuelles-sont-liees-par-des-effets-de-bord-et-une-redistribution-de-la-puissance-au-detriment-des-europeens_6210845_3232.html

⁴ Rizzi, A. (2023). «Radiografía de una época peligrosa». *El País*, 12 de noviembre, p. 10.

⁵ Altman, S. A. y Bastian, C. R. (2023). «The State of Globalization in 2023». *Harvard Business Review*, 11 de julio. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://hbr.org/2023/07/the-state-of-globalization-in-2023>

«Hay mucha corriente en el sistema, una falta de claridad acerca de la dirección en la cual evoluciona el orden mundial. El equilibrio de poder cambia muy rápidamente, casi en directo. Varios conflictos que estaban latentes han aflorado. Todo se convierte en menos predecible y, por tanto, emerge el miedo»⁶.

El impacto acumulado de cinco años de guerra comercial entre China y los EE. UU., dos años de combates entre los ejércitos de Rusia y Ucrania y la nueva explosión de violencia en Oriente Medio han aumentado el riesgo geopolítico e introducido más incertidumbre en el comercio internacional y en las cadenas de suministro globales. La seguridad nacional se impone al crecimiento económico y desplaza como prioridad al riesgo en los flujos de capital, acciones, bonos, divisas y materias primas.

Con datos de 4625 compañías, recogidos entre 1985 y 2017, cruzados con el índice mensual de riesgo geopolítico (GPR) de la Reserva Federal de los EE. UU. y artículos de once de los principales periódicos internacionales, un grupo de investigación de tres universidades —una estadounidense y dos australianas— ha comprobado que el aumento del riesgo geopolítico está frenando la innovación.

«Un 1 % de aumento del riesgo geopolítico reduce el número de patentes registrado por las empresas al año siguiente en un 0,18 %, el valor financiero de las patentes aprobadas de las compañías en un 0,24 % y el valor científico de las patentes aprobadas en un 0,08 %»⁷.

Si algo tenían en común los dos conflictos más graves a comienzos de 2024 —Gaza y Ucrania—, es que ambos dependían en alto grado de la ayuda material y militar de los EE. UU. y, como advertía a Israel a mediados de diciembre el jefe del Pentágono, Lloyd Austin, ambos corrían el peligro de convertir «una victoria táctica» en una «derrota estratégica» si los ejércitos no protegen a los civiles⁸.

⁶ Rizzi, A. *Op. cit.*

⁷ «Research: When Geopolitical Risk Rises, Innovation Stalls». *Harvard Business Review*, 3 de marzo de 2022. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://hbr.org/2022/03/research-when-geopolitical-risk-rises-innovation-stalls>

⁸ Poast, P. (2023). «Israel and Ukraine Are Both in Danger of Strategic Defeat». *World Politics Review*, 15 de diciembre. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.worldpoliticsreview.com/israel-ukraine-war/>

Un mes antes, el general Ihor Romanenko, exnúmero dos del Estado Mayor de Ucrania, lamentaba que su país «no había conseguido los objetivos estratégicos este año»⁹.

Desde la plaza Roja al mar Rojo, pasando por Kiev y Gaza, el uso masivo de drones cada vez más baratos, certeros e independientes, con el apoyo creciente de la inteligencia artificial, está cambiando la forma de hacer la guerra, ampliando el campo de batalla y sustituyendo a misiles entre cien y mil veces más caros¹⁰.

En un discurso en Lancaster House, el 15 de enero, el ministro de Defensa británico, Grant Shapps, declaraba que el mundo había entrado en una fase «prebélica» mucho más peligrosa y había que prepararse. «En cinco años podemos estar en múltiples escenarios (bélicos) con Rusia, China, Irán y Corea del Norte», advirtió¹¹.

En su proceso de nuclearización, añadió, Irán ya ha conseguido uranio enriquecido al 83,7 %. El mismo día, Corea del Norte anunciaba el lanzamiento de un nuevo misil de alcance medio. Era el primero de 2024, tras los 41 lanzados en 2023 y 82 en 2022, según *Le Monde*¹².

«Europa, según nuestros servicios de inteligencia, tiene de tres a cinco años para que Rusia vuelva a ser de nuevo una grave amenaza militar en el flanco oriental de la OTAN», señalaba la primera ministra de Estonia, Kaja Kallas, el mismo día, en el *Times* londinense¹³.

⁹ «'Strategic objectives not achieved': Has Ukraine's counteroffensive failed?». *Al Jazeera*, 7 de noviembre de 2023. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.aljazeera.com/news/2023/11/7/russia-looks-stronger-and-has-a-four-fold-advantage-in-manpower>

¹⁰ VV. AA. (2024). «Drones Are Changing How Wars Are Fought». *Wall Street Journal*, 14 de enero. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.wsj.com/world/drones-are-changing-the-way-wars-are-fought-b6cb4c46?mod=hp_listc_pos2

¹¹ Grylls, G. (2024). «UK strikes in Yemen: Britain 'should prepare for further wars'». *The Times*, 15 de enero. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.thetimes.co.uk/article/uk-strikes-yemen-houthis-rishi-sunak-mps-address-red-sea-b2zwdrl2m>

¹² «Corée du Nord: un nombre record de tirs de missiles depuis deux ans». *Le Monde*, 15 de enero de 2024. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2024/01/15/coree-du-nord-un-nombre-record-de-tirs-de-missiles-depuis-deux-ans_6150918_4355771.html

¹³ Moody, O. «Russia will threaten Nato borders within three years, says Estonia». *The Times*, 15 de enero de 2024. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.thetimes.co.uk/article/russia-will-threaten-nato-borders-within-three-years-says-estonia-0zfndnpkf>

2024 se abría con perspectivas económicas mucho más optimistas que un año antes¹⁴. Los temores de recesión no se cumplieron y los tipos de interés más altos en cuarenta años no provocaron graves crisis financieras ni un paro masivo. Los principales centros financieros anticipaban para 2024 un «aterrizaje suave» de la economía, pero el Banco Mundial advertía en su *Global Economic Prospects*¹⁵ que, aunque se logre evitar otra recesión, en 2024 y 2025, el crecimiento de la mayor parte de las economías, desarrolladas y en desarrollo, será mucho más reducido que en la década anterior a la pandemia (figura 1).

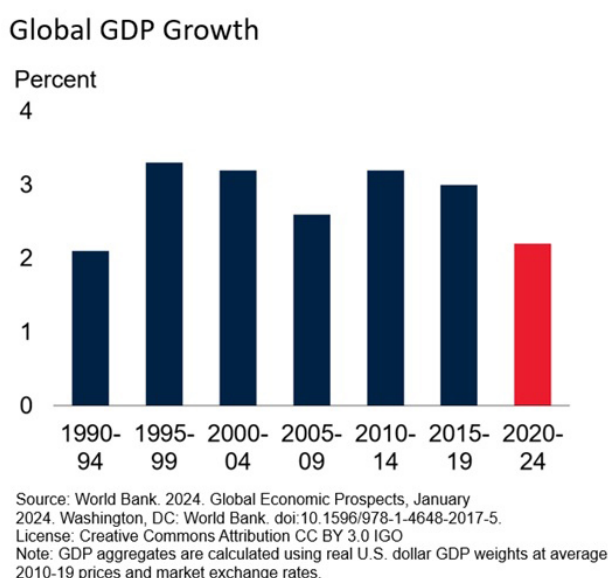


Figura 1. Crecimiento global del PIB. Banco Mundial, 2024

2. Gaza

¿Podrá la Administración Biden parar la guerra o campaña (ni el propio líder israelí, Benjamin Netanyahu, tenía claro cómo

¹⁴ Gill, I. y Kose, A. M. (2024). «The Global Economy Has Yet to Turn the Corner». *The Project Syndicate*, 10 de enero. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.project-syndicate.org/commentary/global-growth-investment-low-developing-economies-must-change-course-by-indermit-gill-and-m-ayhan-kose-2024-01>

¹⁵ Global Economic Prospects. (2024). *The World Bank. Global Economic Prospects*, enero. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.worldbank.org/en/publication/global-economic-prospects>

llamarla y en diciembre nombró un comité para aclararlo)¹⁶ en Gaza antes de que se convierta en una conflagración regional o internacional?

«Con el ataque dirigido por EE. UU. el 11 de enero contra unos 30 objetivos en Yemen y otro menos intenso al día siguiente, no tiene sentido ya preguntarse si se regionalizará el conflicto», concluía el *New York Times*. «(La regionalización) ya es un hecho y la gran pregunta ahora es su amplitud y si se puede contener»¹⁷. «Diez países están ya implicados en combates», señalaba *The Economist* el 1 de febrero¹⁸.

Entre el 7 de octubre y el 2 de febrero, los aliados de Irán en Siria e Irak lanzaron unos 160 ataques con drones y cohetes contra tropas estadounidenses. El más grave en ese tiempo fue el del 28 de enero contra una base estadounidense, Tower 22, en la frontera de Jordania con Siria, en el que, por primera vez en casi cuatro meses, murieron tres soldados de los EE. UU. y 41 resultaron heridos, algunos de ellos muy graves¹⁹.

Para la Administración Biden, ya en campaña electoral, se acababa de sobrepasar una línea roja. Era un salto en el enfrentamiento con los aliados de Irán, que no podía dejar impune y el jefe del Pentágono, Lloyd Austin, en su primera rueda de prensa tras cuatro semanas hospitalizado por un tumor de próstata, el 1 de febrero anunció que EE. UU. intensificaría sus ataques a las milicias proiraníes en toda la región.

Pocas horas después, en la madrugada del 3 de febrero (tarde del 2 en Washington), aviones B-1 procedentes de territorio estadounidense bombardeaban unos cien objetivos de las milicias

¹⁶ Pfeffer, Al. (2023). «Netanyahu's Latest Futile Exercise: Naming the Gaza War». *Haaretz*, 24 de diciembre. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.haaretz.com/israel-news/2023-12-24/ty-article/.premium/netanyahus-latest-futile-exercise-naming-the-gaza-war/0000018c-9d23-dedf-a9ce-9fbb64f60000>

¹⁷ VV. AA. (2024). «The Regional War No One Wanted Is Here. How Wide Will It Get?». *New York Times*, 12 de enero. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2024/01/12/us/politics/mideast-war-israel-yemen.html>

¹⁸ «How to end the Middle East's agony». *The Economist*, 1 de febrero de 2024. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.economist.com/leaders/2024/02/01/how-to-end-the-middle-east-s-agony?utm_campaign=a.the-economist-this-week&utm_medium=email.internal-newsletter.np&utm_source=salesforce-marketing-cloud&utm_term=2/2/2024&utm_id=1849244

¹⁹ «US hints large response to Iran-backed militias is imminent as Houthi rebels target another ship». *AP y El País English*, 1 de febrero de 2024. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://english.elpais.com/usa/2024-02-01/us-hints-large-response-to-iran-backed-militias-is-imminent-as-houthi-rebels-target-another-ship.html>

proiraníes en siete localidades de Siria e Irak. Era solo el principio de la represalia anunciada, tarde y mal, según los republicanos por haber sido «telegrafiada» con días de antelación, permitiendo que los principales responsables se pusieran a salvo²⁰.

Irán negó toda responsabilidad en el ataque y el 29 de enero su Consejo de Seguridad Nacional aprobó tres objetivos: evitar en la medida de lo posible una guerra directa con EE. UU., distanciarse de sus «proxys» en la región y responder si EE. UU. tomase represalias directamente contra territorio iraní²¹.

El asesinato del dirigente de Hamás, Saleh al Aruri, enlace principal del movimiento palestino con Irán e Hizbulá, en Beirut, el 2 de enero, en un ataque con drones atribuido a Israel; los ataques hutíes a los barcos mercantes en el mar Rojo desde las últimas semanas de 2023; el atentado suicida del 3 de enero junto a la tumba del general iraní Qasem Soleimani en el cuarto aniversario de su muerte, con al menos 95 muertos y más de doscientos heridos,²² reivindicado por el Estado Islámico, y la muerte en un ataque aéreo estadounidense al día siguiente en el centro de Bagdad del dirigente de una de las milicias proiraníes más importantes del país apuntaban claramente a una internacionalización del conflicto (figura 2).

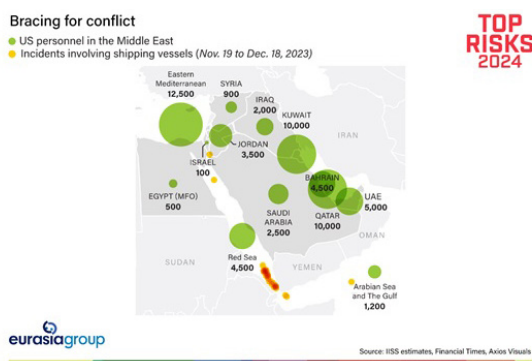


Figura 2. Presencia militar de EE. UU. en Oriente Medio y ataques a buques en los mares Rojo y Arábigo a finales de 2023. Fuente: Eurasia Group

²⁰ «US hits hard at militias in Iraq and Syria, retaliating for fatal drone attack». *AP*, 3 de febrero de 2024. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://apnews.com/article/attack-military-iran-iraq-houthis-229a735edbb7759ba9ade543013917df>

²¹ Fassihi, F. (2024). «Iran Tries to Avoid War With U.S. After Stoking Mideast Conflicts». *New York Times*, 1 de febrero. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2024/02/01/world/middleeast/iran-us-war.html>

²² Gritten, D. (2024). «Ninety-five killed in bomb blasts near Iran general Qasem Soleimani's tomb - state TV». *BBC*, 3 de enero. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-67872281>

Hassan Nasrallah, líder de Hizbulá, denunció el asesinato de Al Aruri, una especie de embajador especial para la búsqueda de apoyo exterior, como «un paso peligroso» y prometió revancha. «Si el enemigo declara la guerra a Líbano, será una batalla sin fronteras y sin reglas», declaró. «No tememos la guerra y quienes piensen en hacérsola lo lamentarán. Enfrentarse a nosotros tendrá un coste muy, muy, muy alto»²³.

En términos parecidos respondió el 25 de diciembre el presidente iraní, Ebrahim Raisi, al asesinato en Damasco de Sayyed Razi Mousavi, uno de los máximos dirigentes de Al Quds, brazo armado de los Guardianes de la Revolución Islámica: «El régimen israelí pagará por este crimen». Su embajador en Damasco, Hossein Akbari, fue igual de impreciso: «Israel recibirá la respuesta... en el momento adecuado». Es la misma respuesta que dieron al asesinato de Soleimani cuatro años antes.

¿Logrará Israel destruir, como se ha propuesto, a Hamás sin convertirse en un paria internacional, incluso entre sus aliados de siempre, por la matanza de civiles, la destrucción del enclave y una nueva limpieza étnica?

Tras tres meses de ofensiva, no había destruido ni la mitad de los túneles de Hamás, aunque su portavoz militar, el contralmirante Daniel Hagari, aseguraba a comienzos de año que Israel había destruido doce de los veinticuatro batallones del movimiento palestino en Gaza, con unos 25 000-30 000 combatientes, y había matado a unos 8000 militantes²⁴.

¿Cuánto tiempo sobrevivirán en el poder los dirigentes palestinos responsables del ataque indiscriminado a Israel del 7 de octubre y los dirigentes israelíes que, durante años, dieron facilidades a Hamás para dividir a los palestinos y no supieron prever lo que llevaba muchos meses tramando?²⁵

¿Quién gestionará el territorio cuando termine la guerra si Israel sigue rechazando negociaciones serias para la convivencia en paz

²³ «Hezbollah's leader pledges revenge for the killing of a top Hamas leader in Beirut». *New York Times*, 3 de enero de 2024. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.nytimes.com/live/2024/01/03/world/israel-hamas-war-gaza-news?name=stylIn-israel-gaza®ion=hub&block=storyline_live_updates_block_recirc&action=click&pg-type=LegacyCollection#hezbollah-hassan-nasrallah-speech-israel

²⁴ Ziber Neri y Fedor Lauren. (2024). «Israel says it has destroyed Hamas as a fighting force in north Gaza». *Financial Times*, 7 de enero de 2024. [Consulta: 2024].

²⁵ Cuddy, A. «They were Israel's 'eyes on the border' - but their Hamas warnings went unheard». *BBC*, 15 de enero de 2024. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-67958260>

de dos estados en un territorio en disputa durante más de un siglo, solución a la que Netanyahu se ha opuesto por todos los medios desde sus comienzos al frente del Likud?²⁶

«La siembra de desesperación de hoy es la cosecha segura de un mañana amenazante, sin paz ni convivencia con los palestinos, sin fronteras reconocidas y necesitado, por tanto, de una permanente militarización de su sociedad», escribía Lluís Bassets, en *El País*, el 12 de noviembre²⁷.

«Hamás ha obtenido ya una siniestra victoria en el combate de las ideas y en el liderazgo de la causa palestina, que concierne e inquieta a todos cuantos aman a la vez a Israel y a Palestina, y lloran por igual a todas las víctimas», añadía.

«En Oriente Medio las guerras no suelen quedarse dentro de las fronteras estatales», advierte Emile Hokayem, director de Seguridad Regional en el Instituto Internacional de Estudios Estratégicos de Londres.

«Los últimos 10 días muestran lo cerca que la región está del abismo... El único alivio que podemos encontrar está en el hecho de que la guerra entre Israel y Hizbulá de 2006 y asesinatos anteriores por Israel y EE. UU. de dirigentes aún más importantes de Hamás, Hizbulá e Irán no provocaron un conflicto más amplio, pero la diferencia ahora es el contexto, el alcance, el tempo y la percepción... De Israel y de Irán depende que el conflicto se convierta en una guerra generalizada»²⁸.

Por cuarta vez en tres meses, el 5 de enero iniciaba otro periplo por Turquía, Grecia y cinco países de Oriente Medio el secretario de Estado estadounidense, Antony Blinken, con la misión de frenar la regionalización de la crisis. «No será fácil, pero los EE. UU. tienen la responsabilidad de dirigir los esfuerzos diplomáticos para hacer frente a estos desafíos», señaló su portavoz, Matthew Miller²⁹.

²⁶ Leifer, J. «The Netanyahu doctrine: how Israel's longest-serving leader reshaped the country in his image». *The Guardian*, 21 de noviembre de 2023. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.theguardian.com/world/2023/nov/21/the-netanyahu-doctrine-how-israels-longest-serving-leader-reshaped-the-country-in-his-image>

²⁷ Bassets, L. «Por Palestina y por Israel». *El País*, 12 de noviembre de 2023, pp. 21.

²⁸ «The edge of the abyss looms in the Middle East». *Financial Times*, 5 de enero de 2024. [Consulta: 2024].

²⁹ «Blinken set to arrive in Middle East». *The Guardian*, 5 de enero de 2024. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.theguardian.com/world/live/2024/jan/05/middle-east-crisis-live-updates-antony-blinken-israel-palestine-gaza-hamas>

Pocas horas antes, el ministro de Defensa israelí, Yoav Gallant, presentaba un plan posbélico para Gaza que incluía la continuidad de las operaciones militares hasta alcanzar los tres objetivos iniciales de la intervención: liberación de los rehenes todavía retenidos (132, al menos veintinueve de ellos ya muertos), desmantelamiento de las capacidades militares y de gobierno de Hamás, y eliminación de las amenazas procedentes del enclave³⁰.

Desautorizando declaraciones recientes de algunos ministros del Gobierno, descartaba la anexión del territorio: «Los habitantes de Gaza son palestinos. Por consiguiente, entidades palestinas se encargarán (de la gestión), a condición de que no haya acciones hostiles o amenazas contra el Estado de Israel»³¹.

El plan Gallant, no necesariamente del Gobierno, tenía cuatro componentes: control israelí de la seguridad por tiempo indefinido, cooperación con Egipto para controlar y sellar la frontera, una fuerza internacional encabezada por EE. UU. para mantener el orden y una administración civil con funcionarios locales.

El Plan Gallant estaba a años luz del presentado por el jefe de la diplomacia europea, Josep Borrell, el 22 de enero, con diez medidas para «una solución global y creíble» del conflicto que pasaría por un Estado independiente palestino en paz con Israel y la normalización de relaciones entre Israel y los árabes³².

Por primera vez en décadas, Israel sustituía el boicot por la defensa ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ) tras la denuncia de genocidio en su respuesta al ataque del 7 de octubre, presentada por Sudáfrica en un detallado y bien argumentado informe de ochenta páginas. Aunque Israel no sea condenada por genocidio —la intencionalidad que exige la Convención de 1948 es muy difícil de probar— o no piense cumplir las medidas cautelares de la CIJ, es consciente del daño a su imagen y reputación si el

³⁰ «Le ministre de la défense israélien dévoile son plan de « l'après-guerre », sans « présence civile israélienne » dans Gaza». *Le Monde*, 5 de enero de 2024. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.lemonde.fr/international/article/2024/01/05/le-ministre-de-la-defense-israelien-devoile-son-plan-de-l-apres-guerre-sans-presence-civile-israelienne-dans-gaza_6209089_3210.html

³¹ Ibid.

³² «EU's Borrell outlines 10-point peace plan to end Israel-Palestine conflict». *EUROACTIV*, 20 de enero de 2024. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/eus-borrell-outlines-10-point-peace-plan-to-end-israel-palestine-conflict/>

tribunal certifica una violación flagrante y continuada del derecho internacional³³.

Nunca la CIJ ha condenado a un país por genocidio, solo a individuos, por lo que el caso seguramente acabará en la Corte Penal Internacional y el Consejo de Seguridad, y con algunos dirigentes israelíes acusados o juzgados por crímenes de guerra, mucho más fáciles de probar con 25 000 palestinos muertos en tres meses y medio, más del 1 % de la población de Gaza³⁴.

3. Ucrania

¿Será 2024 el año en que Occidente abandone a Ucrania, como asegura el presidente ruso, Vladímir Putin, desde antes de la invasión del 24 de febrero de 2022, sin esperar a los resultados de las presidenciales de noviembre en los EE. UU.? Sería un premio vergonzoso de las principales democracias del planeta al barbarismo ruso, intensificado a comienzos de año con otra lluvia diaria de misiles y drones sobre edificios e infraestructuras civiles.

La reiterada promesa del presidente estadounidense, Joe Biden, de mantener «el tiempo que haga falta» el apoyo a Ucrania fue bloqueada durante semanas por la mayoría republicana en la Cámara de Representantes, a pesar de que la tan anunciada contraofensiva ucraniana, aplazada hasta junio por el retraso en los suministros de armas, fue frenada por una muralla rusa de minas, trincheras y tropas de refresco en los frentes sur y oriental, que convirtió el segundo año de la invasión en una guerra de atrición más parecida, si no fuera por los drones, misiles y satélites, a la Primera Guerra Mundial que a los conflictos bélicos del siglo XXI.

Frustrado por las responsabilidades de la guerra, un año de titulares negativos y el fracaso de la contraofensiva de 2023, el presidente ucraniano, Volodímir Zelenski, lamentaba el 1 de enero por Zoom desde su sala de crisis la pérdida del interés en

³³ Wintour, P. «Stakes high as South Africa brings claim of genocidal intent against Israel». *The Guardian*, 4 de enero de 2024. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.theguardian.com/world/2024/jan/04/stakes-high-as-south-africa-brings-claim-of-genocidal-intent-against-israel>

³⁴ «Gaza Health Ministry says 25,000 dead; U.S. prepares for military campaign against Houthis». *The Washington Post*, 21 de enero de 2024. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.washingtonpost.com/world/2024/01/21/israel-hamas-war-news-gaza-palestine-updates/>

Occidente y de la percepción de amenaza existencial entre los propios ucranianos.

«Puede que (en 2023) no tuviéramos el éxito que el mundo esperaba», decía. «Puede que las cosas no vayan tan rápidas como algunos imaginaron», pero la idea tan extendida de que Putin está ganando, añadía, no es más que «un sentimiento».

La realidad, en su opinión, es que las fuerzas rusas estaban siendo aniquiladas en lugares como Avdiivka, de donde acababa de volver. Fuentes de inteligencia del ministerio británico de Defensa calculaban entonces que, de seguir así, Rusia habrá sufrido más de 500 000 bajas, entre muertos y heridos, en 2025³⁵.

Consciente de la importancia de las percepciones como exactor y gran comunicador que logró cambiar la opinión internacional sobre Ucrania en pocos días tras la invasión rusa de 2022, subrayó que el ejército ruso no logró ocupar ninguna ciudad o pueblo importante en 2023, mientras que Ucrania consiguió romper el bloqueo de Rusia en el mar Negro y exportar millones de toneladas de grano por una nueva ruta que bordea la costa sur de Ucrania.

Toda la entrevista fue una advertencia desesperada a Occidente para que otras crisis, como la de Oriente Medio, y un año de elecciones no hagan del fatalismo de fin de año en muchas cancillerías y en la calle una profecía autocumplida.

El problema con los éxitos en el mar Negro, por importantes que sean o le parezcan a Zelenski es, según Susan Glasser, del *New Yorker*, haciéndose eco del trabajo de numerosos analistas militares, que «no cambian el resultado final de la guerra ni el objetivo principal de Ucrania, que es expulsar a Rusia de su territorio»³⁶.

En el debate de previsiones de 2024 del *Chicago Council on Global Affairs*, Stefan Kornelius, jefe de Internacional del diario alemán *Süddeutsche Zeitung*, condicionaba el futuro de la guerra al resultado de las elecciones estadounidenses, descartaba cambios importantes en los frentes militares este año y se preguntaba qué pasará en Occidente si Rusia acaba ganando: «Occidente no está preparado para perder esta guerra»³⁷.

³⁵ «A New Year's interview with Volodymyr Zelensky». *The Economist*, 1 de enero de 2024. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.economist.com/europe/2024/01/01/a-new-years-interview-with-volodymyr-zelensky>

³⁶ «World Review: Headlines to Watch 2024». *Chicago Council on Global Affairs*, 5 de enero de 2024. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://youtu.be/cCJmokyEons>

³⁷ *Ibid.*

Convencido de que las filtraciones sobre la contraofensiva fueron un error el año pasado, Zelenski no quiso comentar planes para 2024, salvo el mensaje de que Crimea y la batalla en el mar Negro serán el centro de gravedad en el nuevo año.

Si se confirman los datos de la Facultad de Economía de Kiev sobre que, en nueve meses de 2023, Rusia obtuvo al menos un tercio de los componentes críticos de sus armas (semiconductores, electrónica, piezas de ordenadores y de vehículos... por valor de unos 7300 millones de dólares) de compañías estadounidenses y de países aliados, en gran parte desde centros de producción en otros países con controles de exportación más débiles, sobre todo de China, será difícil que Ucrania gane, aunque se superen pronto los vetos en Washington y Bruselas³⁸.

El bloqueo de la ayuda de la UE —unos 50 000 millones de euros— logró romperse en la cumbre del 1 de febrero. Por unanimidad, los 27 aprobaron la ayuda por cuatro años a Kiev a cambio de un informe y debate anual, y una revisión, si fuera necesario, en dos años, pero Hungría se vio forzada a levantar el veto a pesar de estar mucho más cerca de Moscú que de Bruselas en la guerra de Ucrania³⁹.

4. Taiwán tras las elecciones

Con las crisis abiertas en Oriente Medio y Ucrania, ¿pueden los EE. UU. seguir defendiendo a Taiwán?, se preguntaba el corresponsal diplomático de *The Economist*, Anton La Guardia, en el informe anual de prospectiva del nuevo año, *The World Ahead 2024*⁴⁰.

No era una pregunta baladí. Con los precedentes de Vietnam, Somalia, Libia, Siria, Irak y, sobre todo, Afganistán, en los principales *think tanks* de seguridad, defensa y relaciones internacionales aumentaba la preocupación por «una ventana de vulnerabilidad» en el Indo-Pacífico en la tercera década del siglo XXI si China sigue reforzando sus fuerzas armadas, los EE. UU. no mantienen la disuasión y al frente de Taiwán y los EE. UU.

³⁸ Cook, C. (2024). «Moscow imports a third of battlefield tech from western companies». *Financial Times*, 11 de enero. [Consulta: 2024].

³⁹ «EU approves €50B Ukraine aid as Viktor Orbán folds». *Politico*, 1 de febrero de 2024. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.politico.eu/article/ukraine-gets-eu-aid-as-orban-folds/>

⁴⁰ «Overstretched superpower». *The Economist*, 18-24 de noviembre de 2023, p. 35.

llegan dirigentes dispuestos a romper un *statu quo* cada vez más frágil, con raíces en la guerra civil china de hace un siglo y fijado en los años setenta del siglo XX.

«Los EE. UU. están a un latido de corazón de una guerra mundial que puede perder», advertía el subsecretario de Estado para Europa y Eurasia, A. Wess Mitchell, a mediados de noviembre. «Si la guerra (en Asia, se supone) se produce, Washington encontraría varios factores importantes en su contra»⁴¹. Esos factores serían la geografía, el dinero (la deuda) y el coste humano de tres guerras simultáneas (Rusia, Oriente Medio y China), escenario descartado en las últimas estrategias de seguridad nacional.

¿Agravarán las presidenciales en Taiwán del 13 de enero, ganadas por tercera vez consecutiva —esta vez sin mayoría absoluta— por el Partido Progresista Democrático, las tensiones entre las dos Chinas y entre Washington y Pekín, que la crisis interna de China y los esfuerzos de Washington durante 2023 lograron paliar más que reconducir con la cumbre Biden-Xi de noviembre en San Francisco? Depende sobre todo, como recordaba el profesor Xulio Ríos al día siguiente de la votación, de Pekín.

«Es patente el agotamiento de los conceptos básicos que han guiado su política hacia Taiwán en los últimos 40 años. Xi necesita innovar otorgando primacía a la seducción si en verdad aspira a significarse como el referente decisivo de la reunificación»⁴².

Gane quien gane las presidenciales en los EE. UU., tanto a Washington como a Pekín les conviene una política de limitación de daños. «Tienen suficientes problemas dentro y fuera de sus países sin necesidad de problemas nuevos», afirmaba el profesor de Harvard Stephen Walt en sus previsiones de 2024 para *Foreign Policy*. «La crisis económica y las divisiones internas en la dirección del país invitan a pensar que optarán por una pausa de calma» en su pulso estratégico por la hegemonía regional y la influencia global⁴³.

Si no hay sorpresas en las candidaturas, con Trump 2.0 o Biden 2.0, Walt cree que en la política exterior estadounidense seguirá habiendo más continuidad que cambio, salvo en Ucrania. «De

⁴¹ Wess, M. A. (2023). «America Is a Heartbeat Away From a War It Could Lose». *Foreign Policy*, 16 de noviembre. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://foreignpolicy.com/2023/11/16/us-russia-china-gaza-ukraine-world-war-defense-security-strategy/>

⁴² Ríos, X. (2024). «Los dilemas poselectorales». *El País*, 14 de enero, pp. 2.

⁴³ «Stephen Walt Looks Ahead to 2024». *Foreign Policy*, 1 de enero de 2024. [Consulta: 2024].

ganar Trump, Europa es la que más debe preocuparse, pues Trump no ha ocultado nunca su desacuerdo con el estado de la relación trasatlántica», añade Walt⁴⁴.

Por si alguien tiene alguna duda de las intenciones de Trump sobre Europa, el comisario europeo, Thierry Breton, confesaba en el digital *Politico* el 10 de enero que, antes de dejar la Casa Blanca, en 2020, el todavía presidente estadounidense dijo a la presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen, que «si Europa es atacada, nosotros (EE. UU.) nunca vendremos a ayudaros y a apoyaros». El hecho tuvo lugar en la cumbre de Davos de ese año, a la que también asistió Breton, y Trump reiteró sus amenazas sobre la OTAN: «La OTAN está muerta y nos iremos de ella, la dejaremos... Y, por cierto, los alemanes me debéis 400 000 millones de dólares, lo que deberíais haber pagado y no pagasteis por vuestra defensa⁴⁵».

Lo más grave —recordaba Jonathan Freedland, columnista del *Guardian*— es que esta vez, si gana, tendrá un equipo más leal y menos plural que el anterior, con más dificultades para frenar sus planes de utilizar la presidencia y a la burocracia, empezando por el departamento de Justicia, como él mismo ha adelantado, para asegurarse la impunidad y vengarse de sus enemigos⁴⁶.

Joseph Nye, otro profesor de Harvard, es mucho menos complaciente que Walt: «Biden y la mayor parte de los demócratas hoy apuestan por mantener el orden vigente, mientras que Trump y los *American Firsters* quieren abandonarlo... Los conflictos abiertos en Europa, Asia y Oriente Medio se verán gravemente afectados por el grupo que prevalezca en las elecciones de noviembre⁴⁷».

En la primera encuesta de 2024 del *Washington Post*, más de un tercio de los estadounidenses daba aún por cierta la gran mentira de Trump de que la elección de Biden en 2020 fue ilegítima. «En diciembre de 2021 el 69 por ciento la consideraba legítima, dos

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ Wax, E. «Trump vowed he'd never help Europe if it's attacked....». *Politico*, 10 de enero de 2024. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.politico.eu/article/donald-trump-vow-never-help-europe-attack-thierry-breton/>

⁴⁶ Freedland, J. «Storm Trump is brewing – and the whole world needs to brace itself». *The Guardian*, 5 de enero de 2024. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2024/jan/05/donald-trump-president-white-house-damage>

⁴⁷ Nye, J. S. «American Exceptionalism in 2024». *Harvard Kennedy School, Belfer Center*. 11 de diciembre de 2023. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.belfercenter.org/publication/american-exceptionalism-2024>

años después sólo un 62 por ciento y, entre los republicanos, sólo el 31 por ciento»⁴⁸.

«Una dictadura de Trump es cada día más inevitable», advertía en un ensayo de 6000 palabras Robert Kagan en el *Washington Post* a finales de noviembre⁴⁹. «Histeria de la izquierda basada en el cinismo», respondía Allysia Finley el 10 de diciembre en el *Wall Street Journal*⁵⁰.

«Si soy elegido, no me convertiré en dictador excepto el primer día», afirmaba el propio Trump el 5 de diciembre en la cadena Fox para acabarlo de arreglar⁵¹.

En su primer discurso de campaña, el 5 de enero, Biden recordó la batalla de Valley Forge en el invierno de 1777, el asalto al Capitolio del 6 de enero de 2021 y el grave peligro para los EE. UU., las libertades y la democracia que representa un Trump que, tras perder en los tribunales las 61 reclamaciones contra los resultados de 2020, sigue defendiendo la gran mentira, amenazando con la pena de muerte al expresidente de la Junta de Jefes del Estado Mayor y con invocar, si vuelve a ganar, la Ley de Insurrección para desplegar al ejército en las calles estadounidenses⁵².

La mayoría de los empresarios reunida en Davos en enero describió en público las elecciones estadounidenses como «un riesgo geopolítico». En privado, en cambio, preocupados, pero resignados, fueron más explícitos y reconocieron como probable la victoria de Trump en noviembre⁵³.

⁴⁸ «Republican loyalty to Trump, rioters climbs in 3 years after Jan. 6 attack». *The Washington Post*, 2 de enero de 2024. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.washingtonpost.com/dc-md-va/2024/01/02/jan-6-poll-post-trump/?utm_source=alert&utm_medium=email&utm_campaign=wp_news_alert_revere&location=alert

⁴⁹ «A Trump dictatorship is increasingly inevitable. We should stop pretending». *The Washington Post*, 30 de noviembre de 2023. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.washingtonpost.com/opinions/2023/11/30/trump-dictator-2024-election-robert-kagan/>

⁵⁰ «Trump as Dictator Is a Classic Case of Projection». *The Wall Street Journal*, 10 de diciembre de 2023. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.wsj.com/articles/trump-as-dictator-is-a-classic-case-of-projection-2024-election-biden-robert-kagan-a4bc86c7?page=1>

⁵¹ Reid, T. «Trump: I won't be a dictator if I become U.S. president again». *Reuters*, 5 de diciembre de 2023. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.reuters.com/world/us/trump-i-wont-be-dictator-if-i-become-us-president-again-2023-12-06/>

⁵² «Transcript: Biden's first campaign speech of the 2024 election year». *AP*, 6 de enero de 2024. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://apnews.com/article/biden-speech-valley-forge-trump-campaign-bda2293cac2b30e49157c2e6fb256d64>

⁵³ «A Consensus Emerges at Davos: Trump Will Win Re-Election». *New York Times*, 19 de enero de 2024. [Consulta: 2024].

5. Mapa de conflictos

Cada año desde 2008, el Council on Foreign Relations (CFR) de Nueva York evalúa los principales conflictos abiertos o potenciales en el planeta a partir de dos variables: probabilidad e impacto en EE. UU. y aliados.

Como en años anteriores, en este anuario no se incluyen tendencias globales, como el calentamiento climático, el cambio demográfico o los avances tecnológicos por las dificultades para conocer, aunque el vínculo cada día parece más claro, su impacto inmediato en los conflictos más actuales. A diferencia de ediciones anteriores, este año se incluyeron conflictos nacionales estadounidenses y no solo extranjeros.

Por primera vez en sus diecisiete años de historia, la preocupación fundamental en 2024 de unos 550 académicos, militares, diplomáticos y analistas de inteligencia, consultados por el Center for Preventive Action del CFR en noviembre, no es una amenaza exterior, sino la posibilidad de graves actos de terrorismo interior o de violencia política por las elecciones estadounidenses⁵⁴. El

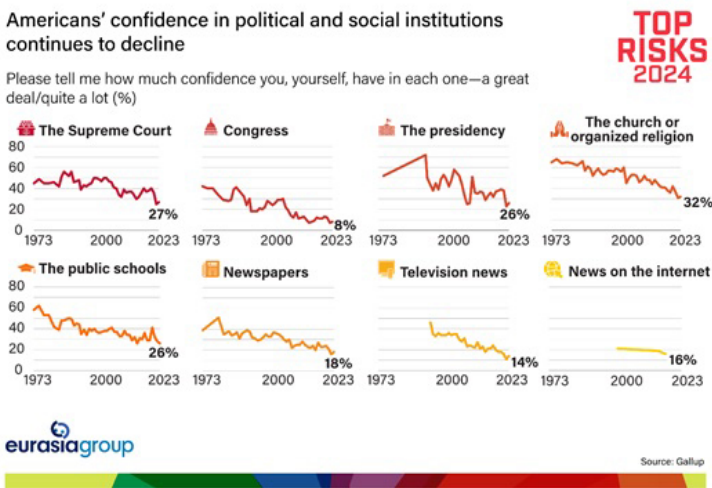


Figura 3. Pérdida de confianza de los estadounidenses en sus instituciones políticas y sociales. Fuente: Eurasia Group

⁵⁴ Stares, P. B. «Preventive Priorities Survey 2024». CFR. 5 de enero de 2024. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://cdn.cfr.org/sites/default/files/report_pdf/CFR_CPA_PPS24.pdf?_gl=1*zc2bvz*_ga*NDI00TAzNzI2LjE3MDEyNTA5MjI.*_ga_24W5E70YKH*MTcwNDY1MTU1NC4yMC4xLjE3MDQ2NTI4MzUuNDY1MC4w

Washington Post explicaba bien las razones en un informe publicado el 9 de enero⁵⁵ (figura 3).

A partir de una lista inicial de centenares de conflictos, la evaluación final es de los treinta considerados más importantes y cada uno se califica por probabilidad alta, moderada o baja y por impacto alto, moderado o bajo (figura 4). Este es el resultado final:

Conflicts to Watch in 2024



Figura 4. *Ranking* de la probabilidad e impacto de treinta conflictos en 2024.

Fuente: CFR, 5 de enero de 2024

Probabilidad e impacto altos:

- Creciente polarización política en los EE. UU., sobre todo por las presidenciales, que puede desembocar en terrorismo y violencia política.
- Una guerra prolongada entre Hamás e Israel en Gaza que precipite un conflicto regional en el resto de los territorios palestinos y más enfrentamientos entre Israel y militantes islámicos en Líbano y Siria.
- Aumento de la migración en la frontera sur de los EE. UU. a causa de la violencia criminal, la corrupción y la crisis económica en América Central y México.

Probabilidad moderada e impacto alto:

- Escalada en la guerra de Ucrania por la intensificación de las operaciones militares en Crimea, el mar Negro o países

⁵⁵ «Violent political threats surge as 2024 begins, haunting American democracy». *Washington Post*, 9 de enero de 2024. [Consulta: 2024].

vecinos, incluida Rusia, con riesgo de involucrar directamente a la OTAN.

- Fuerte presión militar y económica de China sobre Taiwán, coincidiendo con las elecciones presidenciales en la isla que precipite una crisis grave en el estrecho con la participación de los EE. UU. y otros países de la región.
- Un enfrentamiento militar directo entre Irán e Israel como consecuencia del apoyo iraní a grupos islámicos de la región y de su programa nuclear.
- Un ciberataque muy destructivo contra infraestructuras críticas de EE. UU., incluidos sus sistemas electorales, por actores estatales o no estatales.
- Una grave crisis de seguridad en Asia Nororiental a causa de nuevas pruebas nucleares o de misiles de largo alcance.

Probabilidad e impacto moderados:

- Escalada de violencia entre las fuerzas de seguridad turcas y grupos armados kurdos en Irak o Siria.
- Nuevas hostilidades entre las fuerzas apoyadas por A. Saudí y los rebeldes hutíes apoyados por Irán en Yemen y nuevas tensiones entre Irán, Israel y A. Saudí.
- Nuevos disturbios en las calles de Irán por la creciente represión y las dificultades económicas, con un aumento de las víctimas civiles y de la inestabilidad política.
- Disturbios civiles generalizados en Egipto, coincidiendo con las elecciones nacionales y agravadas por la entrada masiva de refugiados y las penurias económicas.
- Aumento del despliegue militar y de infraestructuras en la frontera entre China e India que puede desembocar en choques militares.

Probabilidad baja e impacto alto:

- Acciones hostiles de China en el mar del Sur de China, sobre todo contra Filipinas, con el riesgo de confrontación armada entre China, EE. UU. y aliados de EE. UU.
- Insatisfacción de las élites rusas por los reveses militares en Ucrania y nuevas sanciones, que pueden precipitar luchas por el poder en Moscú.

Probabilidad moderada e impacto bajo:

- Fracaso de los esfuerzos internacionales de estabilización en Haití para reducir la violencia y la inseguridad, con riesgo de nuevo colapso del Estado.

- Aumento de la represión de los talibán y enfrentamientos entre grupos armados en Afganistán, con un empeoramiento de las condiciones humanitarias y más salida de refugiados.
- Prolongación de los combates entre la partes enfrentadas en Sudán y aumento de la violencia étnica en Darfur, agravando la crisis humanitaria y desestabilizando a países vecinos.
- Deterioro de la situación política en el Sahel (sobre todo en Burkina Faso, Mali y Níger), que agravaría los conflictos violentos entre actores estatales y no estatales, y la situación humanitaria.
- Nuevos enfrentamientos en Sudán del Sur coincidiendo con las elecciones nacionales.
- Una escalada del conflicto entre grupos armados estatales y no estatales por territorio y recursos naturales en el este de la República Democrática del Congo empeoraría la situación humanitaria y aumentaría la intervención de los estados vecinos.
- La prevista reducción de las fuerzas de la Unión Africana y el empeoramiento de la hambruna en Somalia pueden agravar el conflicto entre fuerzas gubernamentales y Al Shabaab, con riesgo de desestabilización en Kenia.
- Más atrocidades de la Junta de Myanmar aumentarían la inestabilidad política, la salida de refugiados y las tensiones regionales.
- Nuevas acciones militares del Gobierno central de Etiopía para neutralizar las milicias regionales y consolidar el control político pueden agravar la guerra civil.
- Un empeoramiento del conflicto armado de Libia entre las coaliciones enfrentadas y dentro de ellas, que aumentaría el número de víctimas y el desplazamiento de civiles.
- Aumento de la actividad de los militantes protalibán y tensiones sociales en Pakistán, con riesgo de inestabilidad política y de escala de enfrentamientos con los talibanes de Afganistán.
- Incremento de la violencia en Mozambique, coincidiendo con las elecciones, expansión de los grupos armados y terroristas, y más víctimas civiles.
- Nuevas hostilidades entre Armenia y Azerbaiyán por las disputas territoriales tras el desmantelamiento violento de Nagorno-Karabaj en una operación relámpago del ejército azeri después de muchos meses de asedio del enclave.
- Aumento de la violencia étnica en Kosovo, que puede desembocar en una confrontación armada entre Kosovo y Serbia, desatar nuevas tensiones sociales y provocar la intervención militar extranjera.

- Disturbios, atentados y represión en la región administrada por la India de Cachemira, que podría atizar nuevas tensiones entre India y Pakistán y una ruptura de los acuerdos de alto el fuego.

6. La mitad del planeta, a las urnas

¿Se frenará o acelerará el deterioro de la democracia real de los últimos años con la llamada a las urnas en 2024 en más de setenta países del planeta, entre ellos —aparte de Taiwán, citada anteriormente— EE. UU., la India, Indonesia, Bangladesh, Pakistán, Sudáfrica, México, Rusia, Reino Unido y los veintisiete de la Unión Europea para el Parlamento Europeo?

Desde el establecimiento de la democracia en la antigua Grecia, en el siglo VI a. C., nunca habían votado tantos. Se espera que lo haga uno de cada cuatro de los más de ocho mil millones que, según el censo de los EE. UU., tenía el planeta a comienzos de año⁵⁶.

A pesar de tantos comicios, la democracia está siendo cuestionada en todas partes, no solo en los países peor valorados en los principales estudios internacionales sobre democracia: *Freedom House*, *Economist Democracy Index*, *V-Dem Institute*...

«La calidad de la democracia que disfrutaba el ciudadano medio global en 2022 ha caído a niveles de 1986», concluía V-Dem en su informe de 2023⁵⁷. Ante esta realidad, el profesor Daniel Kelemen, de Georgetown, ve «totalmente justificada la preocupación sobre el estado de la democracia en el mundo»⁵⁸ y el miedo a que el voto en las urnas, lejos de reforzar, coincida con un deterioro aún mayor de los criterios restantes (pluralismo de partidos, libertad de información, expresión y manifestación, alternancia, acceso a los medios, aceptación de los resultados, respeto de las minorías...) para una verdadera democracia.

⁵⁶ «Census Bureau Projects U.S. and World Populations on New Year's Day». *US Census Bureau*, 28 de diciembre de 2023. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.census.gov/newsroom/press-releases/2023/population-new-years-day.html>

⁵⁷ Democracy Report 2023. *V-Dem Institute*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.v-dem.net/documents/29/V-dem_democracyreport2023_lowres.pdf

⁵⁸ Vinocur, N. (2024). «Democracy is in peril in the world's bonanza year of elections». *Politico*, 1 de enero. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.politico.eu/article/democracy-2023-elections-united-states-europe-united-kingdom-russia-taiwan-donald-trump/>

Si la edad, los tribunales u otra causa mayor no lo impiden, Biden y Trump eran en enero de 2024, al cierre de este *Panorama*, los candidatos más probables en las presidenciales estadounidenses de noviembre, que, de ganar Trump, proteccionista como Biden, pero partidario de un unilateralismo corrosivo para alianzas como la OTAN, podría acelerar el desmantelamiento de las instituciones democráticas estadounidenses con su anunciada venganza de enemigos (a quienes tilda de alimañas en el peor estilo nazi) y del multilateralismo internacional dominante en el sistema internacional durante las últimas décadas.

«El 63 por ciento de los estadounidenses se declara insatisfecho con los candidatos», según Pew Research, y «uno de cada tres se manifiesta en contra de los dos partidos», el porcentaje más alto de opiniones desfavorables desde el fin de la Guerra Fría⁵⁹.

«Ninguna elección presidencial, en nuestra memoria personal, ha sido tan decisiva y ninguna ha ofrecido candidatos que inspiren menos», lamentaba Michael Ignatieff en el texto de apertura del anuario de previsiones de 2024 del Project Syndicate.

«La incertidumbre se extiende más allá del resultado a la cuestión de si el perdedor aceptará la derrota, por lo que una crisis constitucional es una posibilidad real... El impacto global de esta elección indica que las predicciones de declive de los EE. UU. pueden haber sido prematuras»⁶⁰.

Frente a la extendida opinión de que los EE. UU. llevan años de declive, Fareed Zakaria compara los ingresos por habitante, el poder blando y duro, las tecnologías más avanzadas, el sector de la energía, la banca, la divisa y la demografía de las principales potencias en los últimos treinta años y no ve por ningún lado «una disfunción estructural irremediable que lleve inexorablemente al colapso»⁶¹.

Las elecciones europeas pueden ser una oportunidad para el avance del populismo, la extrema derecha y los partidos antiinmigración, y los británicos, si se confirman las encuestas de fin

⁵⁹ «Americans' Dismal Views of the Nation's Politics». *Pew Research Center*, 19 de septiembre de 2023. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.pewresearch.org/politics/2023/09/19/americans-dismal-views-of-the-nations-politics/>

⁶⁰ Ignatieff, M. «Making or breaking democracy». *The Year Ahead 2024. Project Syndicate Quarterly*. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.project-syndicate.org/member/viewmagazine/ps-quarterly-4q2023-the-year-ahead-magazine-viewer>

⁶¹ «The Self-Doubting Superpower». *Foreign Affairs*, 12 de diciembre de 2023. [Consulta: 2024].

de año, posiblemente pongan fin a catorce años seguidos en la oposición del partido laborista.

Con elecciones en 2024, aparte de las europeas de junio, en Finlandia, Portugal, Lituania, Bélgica, Austria, Croacia, Eslovaquia, Rumanía y el Reino Unido, aumenta el riesgo de encontrarnos en el continente a la vuelta de uno o dos años con numerosos Gobiernos euroescépticos o abiertamente hostiles a la UE, a la inmigración, a las minorías musulmana y judía, y mucho más permisivos de déspotas como Putin.

Tras visitar más de veinte países europeos en 2023, Timothy Garton Ash ha encontrado dos Europas muy alejadas una de otra, cada vez más preocupadas por la inmigración, la ralentización económica y la desigualdad social, pero con visiones de futuro difícilmente compatibles.

«¿Puede una comunidad política democrática y basada en el derecho de 27 países muy diferentes, sin ningún hegemon, mantener su unidad y eficacia?», se preguntaba ante retos como la ampliación a más de 35, el desafío de Putin en Ucrania, las discrepancias sobre el conflicto palestino y el veto del húngaro Orban⁶².

El Council on Foreign Relations (CFR) neoyorquino considera tan importante como el número de personas llamadas a votar en 2024 el hecho de que, «con las grandes mentiras cada vez más fáciles de producir y de propagar, las elecciones de este año sirvan de laboratorio para la democracia en la era de la Inteligencia Artificial»⁶³.

Si preocupa seriamente el estado de la democracia en EE. UU., Europa o Israel, qué decir de África, donde triunfaron trece golpes en las primeras dos décadas de este siglo y, entre agosto de 2020 y noviembre de 2023, siete dirigentes fueron apartados del poder por sus propios militares. Aunque casi todos han tenido lugar en la franja de inestabilidad que se extiende de Níger a Sudán y cada uno de los golpes más recientes obedece a causas locales, «su éxito indica que se está extendiendo en el continente

⁶² «War or peace? Dictatorship or democracy? Europe's future is on the line». *The Guardian*, 13 de diciembre de 2023. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2023/dec/13/war-peace-dictatorship-democracy-europe-european-council-liberalism-populism>

⁶³ «The Year of AI and Elections». *Council on Foreign Relations*, 20 de diciembre de 2023. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.cfr.org/podcasts/year-ai-and-elections>

el golpismo como solución de problemas y como respuesta al descontento con el poder»⁶⁴.

«2024 profundizará una nueva alineación global», señalaba la *CNN* el 3 de enero en sus previsiones de los meses siguientes⁶⁵. En cada capítulo de este *Panorama*, desde muy diferentes perspectivas, se analiza esta deriva, que distingue sustancialmente el enfrentamiento actual entre los EE. UU. y China del enfrentamiento soviético-estadounidense del siglo XX, sobre todo en su fase rígida.

La velocidad e intensidad con que se ha propagado la contestación contra las democracias occidentales en los conflictos de Ucrania y, sobre todo, de Gaza son reveladoras de un claro cambio político. La acusación de que Occidente aplica «dos varas de medir» según el responsable y el objetivo de cada agresión no es nueva ni carece de fundamento, y está siendo aprovechada hoy por China y Rusia en su enfrentamiento estratégico con Occidente⁶⁶.

El terrorismo, sin distinguir origen, aparece en el puesto 32 entre las principales amenazas en los próximos dos años y en el puesto 34 si se amplía el plazo a diez años en el *Global Risks Report 2024* del Foro Económico Mundial (WEF) de Davos⁶⁷.

A partir de una encuesta realizada entre casi 1500 académicos, empresarios, políticos, altos funcionarios, internacionalistas y otros representantes de la sociedad civil entre el 4 de septiembre y el 9 de octubre, el WEF coincide con el CFR, Eurasia Group y otros en el aumento de la incertidumbre y la inestabilidad, pero, a la hora de evaluar la gravedad de los riesgos y amenazas, coloca la desinformación, los fenómenos meteorológicos extremos, la inseguridad cibernética, la pérdida de biodiversidad y el colapso del ecosistema por delante de los conflictos armados⁶⁸.

⁶⁴ Ero, C. y Miutiga, M. «The Crisis of African Democracy». *Foreign Affairs*, enero-febrero 2024. [Consulta: 2024].

⁶⁵ Collison, S., Caitlin, HU y Shelby, R. «What to watch for in 2024». *Meanwhile in America*, *CNN*, 3 de enero de 2024. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://view.newsletters.cnn.com/messages/17042574096826aba54ad5fd0/raw?utm_term=17042574096826aba54ad5fd0&utm_source=cnn_Meanwhile+in+America+January+3&utm_medium=email&bt_ee=A5ahsAsZbdiKJUSVi42bkIpB1FYKQfoGUJCQM4Djh30%3D&bt_ts=1704257409685

⁶⁶ «Israel-Hamás: la colère du Sud global». Editorial de *Le Monde*, 20 de octubre de 2023. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.lemonde.fr/idees/article/2023/10/20/israel-hamas-la-colere-du-sud-global_6195578_3232.html

⁶⁷ *The Global Risks Report 2024. Insight Report*. 19th Edition WEF. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www3.weforum.org/docs/WEF_The_Global_Risks_Report_2024.pdf

⁶⁸ *Ibid.*

La desinformación en las redes ha sido un factor disruptivo en las elecciones desde hace años, pero los rápidos avances en la tecnología de IA abaratan y facilitan más que nunca la manipulación de los medios gracias a un nuevo mercado de herramientas como OpenAI, ChatGPT, Midjourney y otros generadores de texto y vídeo como HeyGen y Synthesia⁶⁹.

7. El riesgo de predecir

«En mis años en el departamento de Estado, los colegas me preguntaban con frecuencia qué ocurriría en una situación u otra. Muchas veces era imposible saberlo y respondía que yo era responsable de Planificación Política, no de Predicciones», escribe Richard Haass en sus previsiones para 2024. «Dicho lo cual, predecir puede ser un ejercicio intelectual útil»⁷⁰.

Pocos oficios hay tan peligrosos como el de la predicción o anticipación de acontecimientos. ¿Cuántos pronosticaron la victoria de Donald Trump en las presidenciales de 2016? ¿Cuántos, en las previsiones de 2020, vieron venir la pandemia más letal en un siglo, que, aunque casi olvidada ya en los medios, sigue lastrando y destruyendo millones de vidas? ¿Cuántos, a finales de 2020, tras las elecciones estadounidenses, anticiparon el asalto al Capitolio en 2021, cuyos coletazos en los tribunales pueden determinar las presidenciales de este año?

Pocos —incluidos los más prestigiosos *think tanks*— se tomaron en serio las alertas de Washington sobre el despliegue del ejército ruso en las fronteras de Ucrania en 2021 y el riesgo de invasión masiva a finales de febrero de 2022. Nadie, salvo agentes israelíes cuyos informes fueron ignorados sistemáticamente por sus dirigentes, alertó de un posible ataque de Hamás a Israel como el del 7 de octubre⁷¹.

Si nos remontamos un poco más atrás, encontramos fallos generalizados de predicción y de previsión de acontecimientos

⁶⁹ Murphy, H. «The rising threat to democracy of AI-powered disinformation». *Financial Times*, 11 de enero de 2024. [Consulta: 2024].

⁷⁰ Haass, R. (2024). «The World in 2024». *Project Syndicate*, 2 de enero. [Consulta: 2024].

⁷¹ Bergman, R. y Goldman, A. (2023). «Israel Knew Hamas's Attack Plan More Than a Year Ago». *New York Times*, 2 de diciembre. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2023/11/30/world/middleeast/israel-hamas-attack-intelligence.html>

históricos tan decisivos como el fin de la Guerra Fría y la reunificación alemana, el 11S, la crisis financiera de 2008 y la sacudida árabe en los primeros años de la pasada década. Por ello, toda humildad y cautela es poca a la hora de hacer prospectiva.

Situándose ya en el 31 de diciembre de 2024, a partir de los sucesos de los últimos años y siguiendo el consejo de Winston Churchill —«la mejor forma de prever el futuro es conocer bien el pasado»—, el responsable de la *newsletter* diaria de *The Economist*, Adam Roberts, se atrevía el 31 de diciembre de 2023 a sintetizar en siete las «previsiones más seguras» del nuevo año⁷²:

- Vladimir Putin, tras ser reelegido presidente en marzo, mantiene su poder dictatorial en Rusia.
- Donald Trump o Joe Biden ganan las elecciones de noviembre en los EE. UU., pero los seguidores del perdedor ven al vencedor como la peor catástrofe del año.
- Narendra Modi, tras otra aplastante victoria en primavera en los comicios de la India, que se prolongarán durante varias semanas, se siente más fuerte y libre que nunca para mantenerse como fiel de la balanza, sin tomar partido, entre Occidente y China, entre el Norte y el Sur (globales se apellidan ahora), para intensificar su nacionalismo y socavar aún más las bases democráticas del país —desde 2022— más poblado de la Tierra⁷³.
- Xi Jinping, a pesar de las graves crisis internas y externas, sigue siendo el líder incontestable de China.
- Rishi Sunak lleva al Partido Conservador británico a uno de los desastres electorales más graves de su historia y, si las encuestas se cumplen, el laborista Keir Starmer se hace cargo del naufragio que el Brexit y los errores siguientes han provocado en el Reino Unido.
- Benjamin Netanyahu, tras más de dieciséis años al frente de Israel con breves paréntesis, pierde el poder y tiene que responder ante la Justicia por corrupción.

⁷² Roberts, A. (2023). Daily newsletter from *The Economist*, 31 de diciembre. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://view.e.economist.com/?qs=6655c2d49060dea09b050e599b-7c5be14693edb7ffbd180cb492190447e63832587e16e4308371f9c63c2cdac6ee3988c-848fac6b2827f7d3fb3c16d8d07bd126307fd6b29668a3bbd24189041652c51>

⁷³ «India is the World's Most Populous Country: What it Means». *The Diplomat*, 25 de enero de 2023. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://thediplomat.com/2023/01/india-is-the-worlds-most-populous-country-what-it-means/>

8. Previsiones del *Economist*, FT y Foreign Policy

En sus previsiones de 2024, el director del anuario de prospectiva de *The Economist*, Tom Standage, resumía en diez puntos cien páginas de análisis de docenas de expertos:⁷⁴

1. Elecciones en más de setenta países con más de cuatro mil millones de habitantes. «Muchas de ellas no serán libres ni justas».
2. En las presidenciales de los EE. UU., Donald Trump, a un año de los comicios, tenía pocas posibilidades de recuperar la presidencia, que se pueden decidir por unos miles de votos en un puñado de Estados, pero su impacto será global. «Con las elecciones apañadas de Rusia, el futuro de Vladimir Putin puede depender más de los votantes estadounidenses que de los rusos» y el resultado de las estadounidenses puede depender de los tribunales. El Tribunal Supremo federal aceptaba el 5 de enero escuchar la apelación de Trump contra la decisión del Supremo de Colorado de eliminar su candidatura en las primarias del estado por insurreccionista en aplicación de la Sección 3 de la 14.^a enmienda de la Constitución, de 1868⁷⁵.
3. Gane o no Trump, Europa debería dar un paso al frente y proporcionar a Ucrania la ayuda política (abriéndole las puertas de la UE), económica y militar que necesita para una lucha prolongada. «Por justicia y como seguro contra la posible victoria de Trump».
4. Con el ataque de Hamás a Israel y la respuesta israelí, el mundo no puede seguir ignorando la tragedia palestina. ¿Se regionalizará el conflicto? «Para los EE. UU., la superpotencia desbordada, es también una prueba de su capacidad de adaptación a un mundo más complejo y amenazador».
5. El desorden multipolar de los últimos años se agrava con las guerras de Ucrania y Gaza, que han descarrilado el plan estadounidense de pivotar hacia Asia y concentrar sus recursos en la China emergente, una Rusia que no asume su pérdida

⁷⁴ Standage, T. (2023). «The World Ahead 2024». *The Economist*, 18 de noviembre. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.economist.com/the-world-ahead/2023/11/06/tom-standages-ten-trends-to-watch-in-2024>

⁷⁵ «Supreme Court Agrees to Hear Trump Appeal of Colorado Ballot Ban». *The Wall Street Journal*, 5 de enero de 2024. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.wsj.com/us-news/law/supremecourt-agrees-to-hear-trump-appeal-of-colorado-ballot-ban-9a95b711?mod=hp_lead_pos1

de influencia, conflictos congelados que se reactivan, guerras frías locales que se calientan y la creciente inestabilidad en el Sahel. «Se acabó el momento unipolar de los EE. UU. y el mundo debe prepararse para más conflictos».

6. La retórica de una nueva Guerra Fría se intensifica con la ralentización de la economía china, más tensión por Taiwán y la imposición de nuevas restricciones por EE. UU. al acceso de China a las tecnologías más avanzadas. La reducción de las cadenas de suministro está resultando más difícil de lo que se creía y ambas potencias aumentan sus esfuerzos para atraer al mal llamado Sur Global.
7. La transición a energías limpias está impulsando el surgimiento de nuevas potencias y una reordenación del mapa mundial de recursos energéticos. Como en cada transición energética anterior —de la madera al carbón, del carbón al petróleo, el gas y las nucleares—, en la lucha por el control de las fuentes renovables empieza a haber ganadores y perdedores.
8. Aunque las economías occidentales acabaron 2023 mucho mejor de lo que se temía, todavía no están fuera de peligro y, aunque se siga evitando la recesión, los tipos de interés elevados por más tiempo son dolorosos tanto para empresas como para consumidores.
9. La inteligencia artificial llegó para quedarse. Hay acuerdo en pocos aspectos de lo que, para muchos, es la tecnología más revolucionaria en mucho tiempo, pero nadie quiere ni puede quedarse al margen: empresas, gobiernos, tecnológicas... El debate sobre cuánto y cómo regularla, sus usos y abusos, y su impacto en el empleo, la productividad, las elecciones y la desinformación se ha acelerado en el último año.
10. En un planeta tan fragmentado y conflictivo, si Francia logra una Olimpiada pacífica, sin ausencias notables, será un momento excepcional de unidad.

Tras reconocer tres errores en sus previsiones del año anterior —una caída de más del 10 % del S&P 500, apagones en Europa por falta de gas y cadena de quiebras en África—, el *Financial Times* publicaba el 30 de diciembre las previsiones de sus principales columnistas para 2024⁷⁶.

¿Volverá Donald Trump a ocupar la Casa Blanca? No, pero... su campaña contra Joe Biden será la presidencial más sucia de la

⁷⁶ «FT writers' predictions for the world in 2024». *Financial Times*, 30 de diciembre de 2023. [Consulta: 2024].

historia de EE. UU. y el resultado será muy ajustado. Trump será condenado en al menos uno de los cuatro casos abiertos, puede que en dos, antes de las elecciones y seguirá denunciando una persecución política... Aunque manifiestamente envejecido, Biden superará la prueba (Edward Luce).

¿La guerra Israel-Hamás provocará un conflicto regional generalizado? No... La mayor preocupación es que los choques fronterizos con Hizbulá, el movimiento libanés, degeneren en una confrontación general. El Gobierno de Netanyahu ha dejado claro que no puede permitir a combatientes de Hizbulá en la frontera con Líbano, pero se confía en que la presión diplomática contenga la situación. Ni Washington ni Teherán quieren un conflicto regional más amplio aunque los combates entre Hizbulá e Israel se intensifiquen, pero la situación es muy volátil (Andrew England).

¿Un cambio de presidente en Taiwán puede provocar un ataque chino? A muchos, dentro y fuera de Taiwán, les preocupa cada vez más el riesgo de guerra por las crecientes maniobras militares de China... El perfil del candidato en cabeza en las presidenciales de enero, Lai Ching-te, del Partido Progresista Democrático, era muy distinto del de la presidenta saliente Tsai Ing-wen, pero Lai ha dejado claro que seguirá la política prudente hacia China de Tsai, dejando a Pekín sin pretexto para atacar. La China de Xi Jinping todavía parece creer que puede forzar la unificación con Taiwán sin guerra, a base de intimidación militar, infiltración política y aislamiento internacional (Kathrin Hille).

¿Se desplomará el crecimiento económico de China hasta el 3 % o menos? No. El crecimiento de China se ha debilitado considerablemente en los últimos años. El mercado inmobiliario, que representa casi una tercera parte del PIB, está implosionando lentamente. Muchos Gobiernos locales están ahogados en deuda y el consumidor chino recela, pero el PIB todavía crecerá en 2024 más de un 4 %... (James Kyngé).

¿Seguirán EE. UU. y la UE financiando a Ucrania? Sí... La Administración Biden está dispuesta a mantener la ayuda, aunque requiera de un acuerdo con los republicanos en el Congreso y concesiones sobre la seguridad en la frontera... El desafío más grave surgirá si Trump vuelve a la presidencia. En cuanto a los dirigentes de la UE, deberían encontrar a comienzos de 2024 la forma de eludir el veto de Hungría al paquete de ayuda financiera de 50 000 millones de euros. Ucrania probablemente seguirá teniendo dificultades para avanzar en el campo de batalla y se

verá sometida a crecientes presiones para negociar con Moscú (Tony Barber).

¿Superará 2024 a 2023 como el año más caluroso? Sí. En 2023 se han registrado temperaturas extremas que casi con seguridad lo convierten en el más caluroso de los 174 años de los que se tienen datos... Pero muchos científicos creen que 2024 será aún peor, pues las temperaturas de 2023 se vieron afectadas por el fenómeno de El Niño, cuyo mayor impacto no se esperaba hasta enero de 2024 (Pilita Clark).

¿Sobrepasará la generación de electricidad de las renovables a la del carbón? No. Lo hará, se espera, en los próximos años, pero es improbable que lo haga en 2024. Gracias a China, cuya demanda de carbón siguió aumentando muy rápido en 2023. Las renovables también están creciendo mucho a nivel global —alrededor de un 90 % de toda la nueva generación, pero es insuficiente para sobrepasar al carbón este año. No obstante, el punto de inflexión ya está próximo (David Sheppard).

¿Dolarizará Argentina su economía? No. Algunos dirán que los tan sufridos argentinos ya han hundido el peso... y pueden comprar y vender propiedades extraoficialmente en dólares, pero, a pesar de sus promesas de dolarizar la economía, el nuevo presidente libertario radical, Javier Milei, optó por la devaluación en sus primeras medidas económicas. Su ministro de Economía, Luis Caputo, ha insistido en que la dolarización es un objetivo a largo plazo, pero es improbable que suceda en 2024 y el FMI tampoco muestra ningún entusiasmo (Michael Stott).

¿Bajará el voto al Congreso Nacional Africano (CNA) por debajo del 50 % en las elecciones? Sí, aunque por poco. Tras treinta años en el poder, el CNA no alcanzará la mayoría absoluta por primera vez desde que Nelson Mandela consiguió la presidencia en 1994. La imagen del partido se ha erosionado por años de corrupción, incompetencia y pésimos servicios. Los cortes de electricidad se suceden. La economía, en términos reales, lleva quince años estancada. Ya en 2019, el voto al CNA cayó al 57,5 %. Este año caerá aún más y, si baja del 50 %, como parece probable, necesitará una coalición para gobernar.

¿Será reelegida Ursula von der Leyen para un segundo mandato al frente de la Comisión Europea? Sí, pero con algún esfuerzo.

Tras entrevistar a docenas de funcionarios, legisladores y expertos en política exterior, el responsable de seguridad nacional y

diplomacia, Robbie Gramer, y el corresponsal en el Pentágono, Jack Detsch, de *Foreign Policy* ofrecían a finales de 2023 diez previsiones para 2024, con el deseo de que algunas resultaran equivocadas⁷⁷.

- Victoria muy ajustada de Biden en noviembre tras otra campaña de intensa desinformación y más denuncias de «votos robados».
- Séptima prueba nuclear de Corea del Norte tras el fracaso de los intentos de la Administración Biden de reanudar el diálogo.
- Más golpes en el cinturón golpista africano. «La próxima pieza del dominó en caer creemos que será Chad, otra gran esperanza fallida de Occidente después de Níger en la lucha contra el terrorismo».
- Destitución del líder militar de Sudán, «una de las crisis humanitarias más graves del mundo (trágicamente olvidada), sin visos de cambio en 2024».
- Una guerra en Ucrania con batallas sangrientas y estáticas como las de 1915 y 1916 de la Primera Guerra Mundial, y pocos avances territoriales.
- Tras duros debates y profundas divisiones, los EE. UU. y los aliados europeos encontrarán una fórmula legal para financiar a Ucrania con los fondos congelados de oligarcas rusos (unos 300 000 millones de dólares).
- Gracias, en gran medida, a la abrumadora potencia de fuego de los portaaviones estadounidenses en el Mediterráneo, se evitará un segundo frente de guerra entre Líbano e Israel.
- Maniobras cada vez más peligrosas en el mar del Sur de China, donde Pekín lleva una década construyendo islas artificiales y pistas de aterrizaje.
- EE. UU. y Turquía probablemente lograrán superar las diferencias entre Ankara y Estocolmo para la integración formal de Suecia en la OTAN, que, de confirmarse, celebrará sus 75 años en Washington con 32 miembros.
- Posibles avances importantes en la lucha contra la malaria. Aunque ya se dispone de dos vacunas, sigue muriendo más de medio millón de africanos al año por las dificultades de distribución a gran escala. «Confiamos en que en 2024 se superarán estos cuellos de botella».

⁷⁷ «Peering Into the Crystal Ball: 10 National Security Predictions for 2024». *Foreign Policy*, 28 de diciembre de 2023. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://foreignpolicy.com/2023/12/28/peering-into-the-crystal-ball-10-national-security-predictions-for-2024/>

9. Cronología de 2023 de la agencia EFE y balance del FT⁷⁸

En los primeros días de enero, Lula da Silva tomaba posesión como nuevo presidente de Brasil, Benedicto XVI recibía sepultura en la cripta vaticana, el republicano Kevin McCarthy era elegido presidente de la Cámara Baja estadounidense tras quince votaciones y seguidores del expresidente brasileño Jair Bolsonaro invadían el Congreso, la Presidencia y la Corte Suprema. El día 16, era detenido Messina Denaro, jefe de la Cosa Nostra, tras treinta años huyendo de la justicia y, el 18, moría el ministro ucraniano del Interior con otras trece personas al estrellarse el helicóptero en que viajaban. Al día siguiente, anunciaba su dimisión la primera ministra neozelandesa Jacinda Ardern; en Francia se sucedían protestas masivas semanales contra la reforma de las pensiones y el presidente Emmanuel Macron firmaba con el jefe del Gobierno español, Pedro Sánchez, el Tratado de Amistad de Barcelona en una nueva cumbre bilateral.

Más de 120 000 israelíes protestaban el 21 en Tel Aviv contra las reformas judiciales de Benjamin Netanyahu, Alemania se sumaba a España y Portugal, el 22, en el proyecto de interconexión H2Med, primer hidroduto que conectará la Península Ibérica con el resto de Europa y el Gobierno alemán, tras muchos meses de debate, autorizaba por fin el envío de tanques «Leopard 2» a Ucrania. Apenas veinticuatro horas después, los EE. UU. anunciaban el envío de 31 tanques Abrams. El mes se cerraba con cien muertos en un atentado contra una mezquita en Pakistán y la visita del papa Francisco a la República Democrática del Congo con un mensaje muy crítico del «colonialismo económico».

Febrero se abría con la primera cumbre hispano-marroquí desde 2015, graves incendios en Chile (con veinticuatro muertos) y la detección en EE. UU. de globos espía chinos, uno de los cuales era derribado el día 4, provocando una nueva crisis política y la suspensión del viaje que iba a efectuar esa misma semana a Pekín el secretario de Estado, Antony Blinken. Nueve días después, China informaba que globos estadounidenses habían sobrevolado al menos diez veces su territorio el año anterior. El día 6, un terremoto de 7,8 grados entre Turquía y Siria causaba

⁷⁸ «2023: the FT's year in review». *Financial Times*, 22 de diciembre de 2023. La síntesis de EFE se basa en los resúmenes mensuales de la agencia española de noticias distribuidos en diciembre bajo el epígrafe «Especial 2023», con el título «Principales noticias internacionales de...» cada mes del año y en los 48 resúmenes semanales de *The Economist* bajo el epígrafe «The world this week».

más de 60 000 muertos. El 9, el presidente de Ucrania, Volódomir Zelenski, pedía en Bruselas, en una cumbre de los 27, y en el Parlamento Europeo aviones para derrotar a Rusia. En su primera visita a Washington tras volver a la presidencia, el 11, Lula da Silva firmaba un acuerdo con Joe Biden para la protección del Amazonas y la defensa de la democracia.

El 15, dimitía la ministra principal de Escocia, Nicola Sturgeon; el 16, el dictador nicaragüense, Daniel Ortega, retiraba la nacionalidad a 94 personas, entre ellas, el escritor Sergio Ramírez. El 17, se registraba un nuevo mínimo histórico de hielo en la Antártida y, el 19, Burkina Faso anunciaba el fin de las operaciones militares de Francia en su país. El 20, Biden visitaba por sorpresa Kiev y anunciaba una ayuda adicional de quinientos millones de dólares. Al día siguiente, el presidente ruso, Vladímir Putin, suspendía el tratado de desarme nuclear START III y acusaba a Occidente de «querer acabar con Rusia». El 23, China daba por terminada la pandemia de covid-19 y empezaba a reabrirse al turismo. El 25, la UE aprobaba el décimo paquete de sanciones contra Rusia. El 27, el primer ministro británico, Rishi Sunak, y la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, acordaban una reforma del Protocolo de Irlanda del Norte incluido en el Brexit. El último día del mes, morían 57 personas en un accidente ferroviario en Grecia y en Irán se denunciaba una oleada de envenenamientos con gas en colegios femeninos.

El 1 de marzo, Finlandia aprobaba su ingreso en la OTAN. El 3, Alés Bialiatski, defensor de los derechos humanos y Nobel de la Paz bielorruso, era condenado a diez años de cárcel. A pesar de las protestas en las calles, el Senado francés aprobaba, el 9, retrasar la jubilación de 62 a 64 años. El 10, era intervenido el Silicon Valley-Bank y, el 11, Lin Qiang, el hombre fuerte de Xi Jinping, en Shanghái, en los peores momentos de la pandemia, era nombrado primer ministro de China. El 14, colisionaba un caza ruso con un dron estadounidense en el mar Negro y, el 15, se desplomaba en la bolsa Credit Suisse, que cuatro días después era adquirido por el banco UBS.

El 16, Grecia iba a la huelga general en protesta por el accidente de febrero y, el 17, la Corte Penal Internacional emitía orden de arresto contra Putin por la deportación ilegal de niños ucranianos a Rusia. El 18, por la presión europea, Serbia y Kosovo acordaban normalizar relaciones. El 19, Putin visitaba los restos de la ciudad ucraniana de Mariupol y, al día siguiente, recibía en Moscú al presidente chino, con quien se ha reunido más de cuarenta

veces desde la llegada de Xi al poder en 2012. El 24, el rey Carlos III de Inglaterra cancelaba su visita de Estado a Francia por las movilizaciones y Corea del Norte anunciaba disponer de un dron submarino nuclear capaz de generar tsunamis radiactivos. Dos días después, Putin aprobaba el despliegue de armas nucleares tácticas en Bielorrusia y el presidente israelí, Isaac Herzog, exigía, sin resultado, al primer ministro Benjamin Netanyahu aparcar la reforma judicial.

El 29, Carlos III iniciaba su primera visita al exterior en Alemania. El 30, Donald Trump se convertía en el primer expresidente estadounidense imputado con cargos penales por el pago ilegal a una actriz porno en la campaña de 2016 a cambio de su silencio y, en Rusia, era detenido, acusado de espionaje sin prueba alguna, el corresponsal del *Wall Street Journal*, Evan Gershkovich.

El 1 de abril, morían al menos veintiséis personas por fuertes tornados en los EE. UU. El 2, era asesinado un conocido bloguero prorruso en un atentado en San Petersburgo y la finlandesa, Sanna Marin, perdía las elecciones. El 3, la NASA presentaba a los cuatro astronautas que irán a la Luna en 2024 y el grupo Wagner entraba en el ayuntamiento de la ciudad ucraniana de Bajmut. El 4, se hacía oficial el ingreso de Finlandia en la OTAN. El 5, la policía desalojaba con violencia la mezquita de Al Aqsa. El 6, la presidenta de la Comisión Europea y el presidente francés se reunían con el líder chino en Pekín.

El 9, centenares de palestinos se atrincheraban en la mezquita de Al Aqsa. El 11, la primera ministra italiana decretaba el estado de emergencia migratoria por seis meses y Joe Biden visitaba Irlanda en el 25 aniversario de los acuerdos de Viernes Santo. El mismo día, el ejército birmano bombardeaba una concentración de la oposición, causando al menos 165 muertos. El 12, Rusia probaba un nuevo misil intercontinental y, el 14, la nave espacial europea Juice despegaba rumbo a Júpiter. Desafiando meses de protestas, el Gobierno francés promulgaba, el 15, la ley de reforma de las pensiones, Alemania desconectaba sus últimos reactores nucleares y Polonia y Hungría prohibían la importación de grano de Ucrania. El mismo día, los dos generales que habían compartido el poder en Sudán desde el golpe de octubre de 2021 rompían su pacto e iniciaban otra guerra civil. A comienzos de noviembre, habían muerto 10 400 civiles, casi cinco millones habían huido a otras partes del país y más de un millón se había refugiado en los países vecinos.

El opositor ruso, Kara-Murzá, era condenado a 25 años de cárcel, el 17. El 18, Putin visitaba por sorpresa Jersón y Lugansk en Ucrania. El 19, era reelegido presidente de Cuba Miguel Díaz-Canel y morían más de ochenta personas en una estampida en un centro de reparto de ayuda en Yemen. El 20, explotaba, minutos después de su lanzamiento, Starship, el cohete de Elon Musk. El 22, comenzaba la evacuación de extranjeros de Sudán. El 25, Biden anunciaba su candidatura a las presidenciales de 2024; el 26, el papa Francisco aprobaba que mujeres y laicos puedan votar en el Sínodo de los obispos y, el 28, la Comisión Europea lograba un acuerdo limitado y temporal sobre la crisis del grano con Ucrania. El 30, el presidente turco, Recep Tayip Erdogan, anunciaba la eliminación del líder del Estado Islámico en Siria.

Mayo se estrenaba con la denuncia rusa de un ataque ucraniano con drones contra el Kremlin, una inversión de 140 millones del Gobierno estadounidense en inteligencia artificial (IA) para asegurar el uso correcto de la tecnología y la terminación de la alerta mundial de la OMS por la covid tras veinte millones de muertos. El 6, Carlos III y su esposa Camila eran coronados reyes en la Abadía de Westminster. El 7, la Liga Árabe readmitía a Siria y, el 9, Trump era declarado culpable de «abuso sexual» y difamación, pero no de violación, en el caso de la escritora E. Jean Carroll. El 14, Zelenski recibía el Premio Carlo Magno en Aquisgrán.

El 17, el presidente de Ecuador, Guillermo Lasso, disolvía la Asamblea Nacional, de mayoría opositora, y convocaba elecciones anticipadas. En respuesta a las sanciones occidentales, Rusia prohibía la entrada, el 19, al expresidente Barack Obama y a otras quinientas personas. El 20, la asistencia de Zelenski a la cumbre del G-7 en Hiroshima desplazaba a China por Ucrania como prioridad. El 22, Irlanda imponía una multa de 1200 millones de euros a Meta, la más importante hasta la fecha, por violación de las leyes de protección de datos en la UE. El 23, ganaba las elecciones en Timor Oriental el exguerrillero y héroe de la independencia, Xanana Gusmao. El gobernador de Florida, Ron de Santis, anunciaba, el 24, su candidatura a la nominación republicana de EE. UU. en 2024. El 25, Rusia comenzaba el traslado de armas nucleares a Bielorrusia, mientras sus mercenarios de Wagner, tras crecientes enfrentamientos con el ejército, empezaban a abandonar Bajmut. El 27, la Casa Blanca y los republicanos llegaban a un principio de acuerdo para elevar el techo de deuda (de 31,4 billones de dólares, superados en enero). Erdogan era reelegido para un tercer mandato consecutivo, el 28. El 30, Moscú

sufría el primer ataque masivo de drones desde el comienzo de la guerra en Ucrania, sin causar víctimas.

El 2 de junio, en la India, morían al menos 288 personas y unas mil resultaban heridas en el peor accidente ferroviario del siglo XXI, y el Consejo de Seguridad de la ONU prorrogaba el mandato de su misión en Sudán. El 5, el exvicepresidente Mike Pence presentaba su candidatura a la nominación en 2024. El 6, Irán presentaba su primer misil hipersónico y una explosión destruía la presa de Kajovka, en el sur de Ucrania, provocando graves inundaciones y frenando las operaciones militares contra Rusia. El 8, el humo provocado por los graves incendios en Canadá alcanzaba y provocaba la alerta en amplias zona del noreste de EE. UU. Tras completar su adquisición de Credit Suisse, el 12, el UBS se consolidaba como el primer banco de Suiza. El mismo día fallecía Silvio Berlusconi.

El 24, el jefe del grupo Wagner, Yevgueni Prigozhin, toma la ciudad rusa de Rostov e inicia una marcha hacia Moscú. En pocas horas, llega a un acuerdo con el Kremlin por medio del presidente bielorruso, Alexander Lukashenko, que pone fin al motín. Prigozhin se fue a Minsk y se retiraron los cargos contra él, pero casi dos meses después fallecía o era eliminado al estrellarse el avión privado en el que viajaba, cerca de Moscú, con la plana mayor de Wagner. El 25, el presidente griego, el conservador Kyriakos Mitsotakis, ganaba por mayoría absoluta las legislativas. El 27, se desataba una ola de disturbios en Francia tras la muerte en Nanterre por disparos de la policía de un negro de diecisiete años.

El 29, el exprimer ministro griego, Alexis Tsipras, dimitía como jefe del partido Syriza tras la derrota electoral y la Justicia británica declaraba ilegal la deportación de emigrantes a Ruanda por «no ser país seguro». Se cerraba el mes, el 30, con la terminación de la misión en Mali por el Consejo de Seguridad, la inhabilitación del expresidente brasileño Bolsonaro durante ocho años por abuso de poder en las elecciones y Apple convertida en la primera empresa de Wall Street que terminaba una jornada bursátil con una capitalización superior a los tres billones de dólares.

En la primera semana de julio, España, en vísperas de elecciones generales, asumía la presidencia semestral de la UE, despegaba de Cabo Cañaveral la misión Euclid para explorar el universo oculto, Israel lanzaba una operación militar a gran escala en Yenin, bastión de las milicias palestinas en Cisjordania, Egipto

normalizaba relaciones con Turquía, los EE. UU. confirmaban el envío de bombas de racimo a Ucrania y caía el Gobierno de Holanda por diferencias sobre el control del sistema asilo.

En la segunda semana, la UE y Nueva Zelanda firmaban un acuerdo de libre comercio, Turquía levantaba el veto al ingreso de Suecia en la OTAN, la Alianza Atlántica y el G-7, en sus cumbres de julio, reafirmaban su apoyo a Ucrania frente a Rusia, la India lanzaba con éxito una zona al inexplorado polo sur de la Luna y Forza Italia elegía a Antonio Tajani secretario general del partido.

En la tercera semana, la UE y la CELAC (países de América Latina y el Caribe) acordaban una alianza digital y la UE se comprometía a invertir 45 000 millones de euros en Chile, Rusia suspendía de nuevo el acuerdo de exportación de grano por el mar Negro, Israel confirmaba su reconocimiento de la soberanía marroquí sobre el Sáhara Occidental, España extraditaba a los EE. UU. al exgeneral venezolano, Hugo Armando Carvajal, Google presentaba su modelo de inteligencia artificial (Génesis), al menos 19 000 personas eran evacuadas por un gran incendio en la isla griega de Rodas y el parlamento israelí aprobaba su polémica reforma judicial.

El mes se cerraba con un golpe de Estado en Níger (el día 26), Kenia acordaba desplegar mil policías en Haití, un ataque suicida en Pakistán causaba 63 muertos y 120 heridos, y la ONU confirmaba once muertos y cuarenta heridos en choques entre facciones palestinas.

El 1 de agosto, Trump era imputado por intentar revertir los resultados de las presidenciales de 2020; el 3, entraba en vigor un alto el fuego de 180 días entre el Gobierno y el Ejército de Liberación Nacional; el 4, el opositor ruso, Aléxei Navalni, era condenado a otros diecinueve años de prisión por extremismo y, el 7, la Fiscalía de Brasil pedía treinta años de cárcel para los primeros cuarenta acusados del intento de golpe, del 8 de enero.

El 8, el capo colombiano, Dairo A. Úsuga David, era condenado en Nueva York a 45 años por narcotráfico; el 9, el candidato presidencial, Fernando Villavicencio, era asesinado en Quito y Biden imponía nuevas restricciones a las inversiones en empresas tecnológicas chinas y, el 10, el Gobierno estadounidense declaraba el estado de emergencia por los incendios en la isla hawaiana de Maui, que causaron más de cien de muertos y cuantiosos daños materiales. El 13, el anarcocapitalista Javier Milei ganaba las primarias presidenciales en Argentina y, el 14, se cerraba

temporalmente el aeropuerto de Catania por la erupción del volcán Etna.

En la tercera semana, juraba como nuevo presidente de Paraguay el economista Santiago Peña, el régimen de Nicaragua confiscaba las cuentas y bienes de la Universidad Centroamericana de los jesuitas, la Unión Africana rechazaba intervenir militarmente en Níger, 35 000 personas evacuaban sus hogares por el avance de uno de los más de mil incendios forestales activos en Canadá, se estrellaba la sonda rusa Luna-25 que intentaba alunizar en el Polo Sur lunar y un tribunal de Georgia imputaba a Trump por intentar revertir los resultados de las presidenciales de 2020 en dicho estado. El 22, se anunciaba la muerte de veintisiete inmigrantes por los incendios en Grecia y, el 23, moría o, mejor, era asesinado Yevgueni Prigozhin, jefe de los mercenarios de Wagner, al explotar en pleno vuelo el avión en el que viajaba. El mismo día, alunizaba con éxito en polo sur de la Luna la zona Chandrayaan-3 de la India.

Se cerraba el mes con la ampliación de los BRICS a seis países (Argentina, A. Saudí, Egipto, Etiopía, Emiratos e Irán), el día 24; la condena a veinticinco años de siete militares, el 28, por el asesinato de Víctor Jara en 1973; el suicidio de uno de ellos, el 29; un golpe militar en Gabón, el 30, contra el presidente Ali Bongo, ganador de las elecciones y un incendio en Johannesburgo que causó 77 muertos.

El 1 de septiembre, el papa Francisco iniciaba una visita a Mongolia; el 2, la India lanzaba su primera misión para el estudio del Sol; el 3, Nigeria retiraba a todos (94) sus embajadores en el extranjero, salvo los dos en la ONU (Nueva York y Ginebra) para «mejorar su eficiencia» y, el 4, era sustituido el ministro del Interior de Ucrania, Oleksi Réznikov, implicado en algunos casos de corrupción.

El día 8, un terremoto causaba unos 3000 muertos y casi el doble de heridos en Marruecos; el 10, al menos 4300 libios morían y 9000 se daban por desaparecidos por el ciclón Daniel en el este del país, Biden iniciaba un histórico viaje a Vietnam con la firma de una asociación estratégica con su gran enemigo de los años sesenta y morían catorce personas por inundaciones en Grecia. El 14, el Banco Central Europeo subía los tipos de interés al 4,5 %, Hunter Biden era imputado por la compra y posesión ilegal de armas y la NASA anunciaba la creación de un nuevo departamento para el estudio de ovnis.

En la tercera semana, miles de trabajadores de las tres grandes automovilísticas estadounidenses van a la huelga, la Comisión Europea anuncia un plan de los 27 contra la crisis migratoria de Italia, las autoridades de Nagorno-Karabaj (el 20) se rinden ante la ofensiva del día anterior del ejército azerí y, el 21, Biden recibe a Zelenski en la Casa Blanca.

El 22, la justicia brasileña consagra el derecho histórico de los indígenas a la tierra; el 24, el presidente Emmanuel Macron anuncia la salida ordenada de los militares franceses de Níger y, el 26, la Comisión de Comercio de los EE. UU. y diecisiete estados demandan a Amazon por monopolio. El mismo día, un juez declara a Trump responsable de fraude por exagerar el valor de sus bienes y cuentas durante años. El 27, termina la huelga de guionistas de Hollywood tras 148 días y Biden hace historia, al sumarse a los piquetes de huelga del automóvil. El 28, la mayoría republicana de la Cámara de Representantes abre un proceso de *impeachment* contra Biden por presunta corrupción familiar y Nagorno-Karabaj, casi vaciada de armenios, anuncia el final de su convulsa independencia, a partir del 1 de enero de 2024.

El 1 de octubre, el socialdemócrata prorruso, Robert Fico, gana las elecciones en Eslovaquia; el 2, los ministros de Exteriores de la UE se reúnen por primera vez en Kiev y, el 3, la Cámara de Representantes destituye a su presidente Kevin McCarthy. El 5, más de 110 personas mueren en un atentado contra una academia militar siria y al menos 51 en un bombardeo ruso sobre la aldea de Groza, en la región ucraniana de Járkov.

El 7 de octubre, Hamás lanza un ataque múltiple contra Israel, que declara el estado de guerra. El ataque ensombrece por completo el resto de la actualidad de ese día, incluidos más de 2400 muertos en varios terremotos en Afganistán y el asesinato dentro de la cárcel de los siete acusados de matar al candidato ecuatoriano Villavicencio. A partir de ese día, casi toda la información internacional de 2023, incluso la guerra de Ucrania, pasa a un segundo plano frente a la violencia (unos trescientos muertos palestinos por día, casi todos civiles, en los dos meses siguientes) y destrucción de Gaza por el ejército israelí.

El 9, Israel corta el agua, la luz y el suministro de alimentos y combustible a Gaza. El 10, Biden se compromete a dar a Israel todo lo que necesite para defenderse. El 11, Netanyahu forma un Gobierno de emergencia. El 13, da veinticuatro horas para la evacuación de más de un millón de personas del norte de Gaza.

El 16, Hamás exige la liberación de 6000 prisioneros palestinos a cambio de unos 240 rehenes capturados en el ataque del 7 de octubre. El 17, Israel y Hamás se acusan del bombardeo de un hospital, con centenares de muertos y heridos.

El 20, Hamás libera a dos rehenes estadounidenses; el 21, permite la entrada en el enclave de veinte camiones con ayuda humanitaria (antes del 7-O entraban varios centenares cada día); el 23, Hamás libera a dos rehenes más y, el 24, el secretario general de la ONU, António Guterres, condena el ataque palestino y recuerda a Israel «los 56 años de asfixiante ocupación» y la obligación de respetar el derecho internacional. Para Israel, es una provocación intolerable. Octubre termina con el bombardeo israelí, el 31, del campo de refugiados de Yabalia, en el norte de Gaza, con decenas de muertos.

Apenas recibieron atención, ante tanta violencia, las victorias de Fabian Picardo en Gibraltar, de María Corina Machado en las primarias de la oposición venezolana y de Daniel Noboa en Ecuador, los primeros acuerdos en años entre EE. UU. y Venezuela para el levantamiento de sanciones y la excarcelación de cinco opositores, la elección del ultraconservador Mike Johnson como nuevo *speaker* de la Cámara de Representantes estadounidense, la acción judicial de cuarenta estados norteamericanos contra Meta por el daño a los jóvenes de sus redes sociales, los enormes destrozos en Acapulco al paso del huracán Otis, el fin de la huelga del automóvil en EE. UU. y el fallecimiento de otra joven iraní tras veintiocho días en coma después de ser detenida por la «policía de la moral» por no llevar el hiyab en una estación del metro.

El 7 de noviembre, dimite el primer ministro de Portugal, António Costa, por una investigación sobre corrupción y Rusia abandona definitivamente el Tratado de Fuerzas Convencionales en Europa. En la semana siguiente, la Comisión Europea aprueba el inicio de negociaciones de adhesión a la UE con Ucrania, Moldavia y Bosnia-Herzegovina, termina la huelga de Hollywood tras 118 días y Rishi Sunak remodela el Gobierno británico y nombra secretario del Foreign Office al *expremier* David Cameron. El 15, el Supremo británico declara ilegal el plan de deportar a solicitantes de asilo a Ruanda y, tras un año de crecientes tensiones, los presidentes de China y los EE. UU. se reúnen en San Francisco para intentar reconducir las relaciones bilaterales. El 19, Milei gana las presidenciales en Argentina y Nicaragua abandona la OEA ante la amenaza de más sanciones por EE. UU.

Corea del Norte anuncia, el 21, la puesta en órbita de un satélite espía. El 22, el ultraderechista Wilders gana las elecciones en Holanda y la crisis de la empresa de inteligencia artificial OpenAI se resuelve con la readmisión de Sam Altman como consejero delegado. El mes se cierra con la inauguración en Dubai de la COP-28 sobre emergencia climática.

La ofensiva israelí en el norte de Gaza se fue intensificando y ampliando al resto del enclave hasta el 24, cuando entró en vigor una tregua de cuatro días, ampliado primero en 48 horas y luego en otras 24. En ese tiempo, Hamás liberó a 110 de los rehenes e Israel a 240 presos palestinos.

El 1 de diciembre, se reanudaban los ataques israelíes en Gaza tras una tregua de siete días. El 2, un yihadista mataba a cuchilladas en París a un turista alemán y hería a otras dos personas. El 3, Venezuela aprobaba en referendo no vinculante la anexión de Exequibo, territorio de unos 160 000 km cuadrados en disputa con la Guyana independiente del Reino Unido desde 1966 y de la colonia británica desde el siglo XIX. El 5, el Constitucional peruano ordenaba la puesta en libertad del expresidente Alberto Fujimori. El 7, Mercosur anunciaba la incorporación de Bolivia. El 10, Milei juraba como nuevo presidente de Argentina y en las dos semanas siguientes presentaba al Congreso, donde carece de los votos para su aprobación, dos proyectos de reformas económicas radicales. El mismo día, al recibir el Nobel de la Paz, la activista iraní, Narges Mohammadi, reclamaba, por medio de sus hijos, apoyo internacional para acabar con el régimen iraní.

El 12, Al Sisi ganaba por tercera vez las presidenciales en Egipto con el 89,6 % de los votos. El 13, la COP28 proponía, sin compromisos ni plazos concretos, avanzar hacia el abandono de los combustibles fósiles para frenar el cambio climático. El mismo día, la Cámara de Representantes estadounidense, sin un solo voto demócrata, daba luz verde a la investigación previa a un proceso de *impeachment*, sin prueba sólida alguna, contra el presidente Biden. El 14, aprobaba el inicio de negociaciones de adhesión con Ucrania y Moldavia, concedía el estatus de candidato a Georgia y abría negociaciones con Bosnia y Herzegovina.

El 15, el exalcalde de Nueva York, Rudy Giuliani, era condenado a pagar 148 millones de dólares por difamar a dos trabajadores electorales en las elecciones de 2020. El exministro Pedro Nuno Santos era elegido, el 16, nuevo líder de los socialistas portugueses. El 17, más del 55 % de los chilenos rechazaban la propuesta

de una constitución conservadora. El 18, los EE. UU. anunciaban la formación de una nueva coalición militar de al menos diez países para responder a los ataques hutíes contra buques en el mar Rojo. El 10, la Asamblea Nacional francesa aprobaba la ley de inmigración con apoyo de la extrema derecha. El 20, el Parlamento Europeo acordaba un pacto de migración y asilo para mejorar la acogida de refugiados e impulsar retornos. El mismo día, el Tribunal Supremo de Colorado expulsaba a Trump de las primarias en ese estado por su responsabilidad en el asalto al Capitolio.

El 28, seguía sus pasos el Constitucional de Maine. El 21, morían catorce personas, entre ellas el agresor, en un tiroteo en la Universidad Carolina de Praga. El 25, Rusia anunciaba el control de Márinka, su victoria principal desde mayo. El 26, se contabilizaban ya 21 000 fallecidos palestinos en la guerra (Netanyahu había formado un comité para buscar otro nombre) de Gaza. Ese mismo día, Ucrania anunciaba el hundimiento del Novochersskak, uno de los buques más grandes de Rusia en Crimea.

10. Lo mejor y lo peor del tercer año de Biden

Cada año, Marc Thiessen selecciona para el *Washington Post* lo mejor y lo peor de la Administración estadounidense en el año que termina. Empezamos con su lista de lo mejor:⁷⁹

- El 4 de abril, el Mando Central (Centcom), con responsabilidad en Oriente Medio, anunciaba, sin especificar el lugar, la eliminación el día anterior del dirigente del Estado Islámico, Aydd al Jabouri, en «un ataque unilateral». El general al mando de Centcom, Michael Erik Kurilla, reconocía que el ISIS seguía activo, preparando atentados en Europa tras la pérdida del territorio que controlaba en Siria hasta 2019.
- Tras prohibir la venta de chips o semiconductores a China por empresas estadounidenses en 2022, en 2023 endureció la medida, prohibiendo a empresas estadounidenses invertir en compañías chinas que produzcan semiconductores avanzados y ordenadores cuánticos.
- En agosto, se reunió en Camp David con los dirigentes de Japón y Corea del Sur para reforzar las alianzas en el Indo-Pacífico

⁷⁹ Thiessen, M. (2023). «The 10 best things President Biden did in 2023». *The Washington Post*, 27 de diciembre. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.washingtonpost.com/opinions/2023/12/27/biden-best-policy-actions-2023/>

- frente al expansionismo chino. Con el mismo fin, organizó maniobras militares con Japón y Australia en zonas en disputa del mar del Sur de China, lanzó el segundo pilar del acuerdo con el Reino Unido y Australia (AUKUS) para el desarrollo de submarinos australianos de propulsión nuclear, organizó la tercera cumbre del QUAD con Japón, Australia y la India, y visitó Hanoi para reforzar la asociación con Vietnam.
- Para competir mejor con China, lanzó la llamada «Replicator Initiative», que pretende acelerar el desarrollo y la producción de armamento, sobre todo de vehículos de precio reducido, no tripulados, como drones, para que estén disponibles en año y medio o dos años en la región del Indo-Pacífico.
 - Desafiando de nuevo a Pekín, la Administración Biden aprobó un programa de venta de armas por ochenta millones de dólares a Taiwán que hasta ahora estaba reservado solo a Estados soberanos.
 - A pesar de la cumbre de noviembre con el presidente chino, Xi Jinping, en San Francisco, que redujo la tensión en los últimos meses del año, Biden llamó dictador a Xi al menos en dos ocasiones en público.
 - El 13 de marzo, Biden firmaba, con el apoyo de ambas cámaras del Congreso, dos leyes que anulaban o revertían la reforma del código penal del Distrito de Columbia (la capital federal) y obligaban a desclasificar la información sobre el origen de la pandemia en poder de la Administración⁸⁰.
 - Tras aumentar en 4,8 billones de dólares el gasto público estadounidense en los dos primeros años de su mandato, en 2023 Biden aceptó un límite del techo de la deuda en negociaciones con la mayoría republicana de la Cámara de Representantes que no entraría en vigor hasta 2025, tras las elecciones presidenciales de noviembre.
 - A pesar de la fuerte oposición en el Capitolio por parte de la oposición republicana, mantuvo la ayuda militar prometida a Ucrania en 2023 (68 000 millones de dólares desde febrero de 2022 a finales de año)⁸¹, ayuda que, junto con la de la UE y el Reino Unido, ha permitido a Ucrania frenar la invasión rusa y revitalizar a la industria de armamento estadounidense, pues la mayor parte de esa ayuda se queda en los EE. UU.

⁸⁰ Watson, K. (2023). «Biden signs bills to reverse D.C. criminal code changes and declassify info on COVID-19 origins». *The Washington Post*, 20 de marzo. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.cbsnews.com/news/biden-dc-crime-bill-covid-19-origins/>

⁸¹ Thiessen, M. (2023). «Ukraine aid's best-kept secret: Most of the money stays in the U.S.A.». *The Washington Post*, 29 de noviembre. [Consulta: 2024].

- Apoyó a Israel casi en solitario tras el ataque de Hamás del 7 de octubre en Gaza, a pesar de la presión de muchos aliados y de una parte importante de su propio electorado. «Biden puede perder muchos votos de árabes estadounidenses en noviembre que necesita para ganar en estados como Michigan», señala el *Post*⁸².

Si el ataque de Hamás no lo hubiera interrumpido, el proceso de acercamiento entre Israel y Arabia Saudí, propiciado por la Administración Biden, podría haberse convertido en su principal éxito de 2023. Lo mismo puede decirse de las negociaciones con los republicanos para llegar a un pacto sobre la nueva ayuda militar a Ucrania a cambio de concesiones importantes en la política de inmigración. Ambas serán misiones importantes, aunque difíciles, de su cuarto año en la Casa Blanca.

Sus diez peores decisiones, en opinión del *Post*, fueron⁸³:

- A pesar de ser el presidente más impopular⁸⁴ desde el final de la Segunda Guerra Mundial, Biden anunció su candidatura a la reelección en noviembre de 2024.
- Los retrasos en la aprobación y entrega de armas estadounidenses a Ucrania (los primeros tanques Abrams M1A1 no llegaron hasta septiembre y los tan solicitados misiles ATACMS no se aprobaron hasta octubre, tras diecinueve meses de súplicas de Kiev) complicaron y, posiblemente, influyeron en el fracaso de la contraofensiva ucraniana del verano y el estancamiento de los frentes. La entrega de los F-16 no se aprobó hasta mayo, pero, teniendo en cuenta los meses necesarios para entrenamiento, no tendrán impacto en la guerra hasta bien entrado 2024 o 2025, si es que continúa, como parecía a finales de 2023.
- En la cumbre de la OTAN de julio en Vilnius, Lituania, Biden rechazó la presión de muchos miembros de la organización para un ingreso rápido de Ucrania en la alianza por miedo a

⁸² Abutalev, Y. y Hudson, J. (2023). «White House grapples with internal divisions on Israel-Gaza». *The Washington Post*, 26 de noviembre. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.washingtonpost.com/politics/2023/11/26/biden-white-house-divisions-israel-gaza/>

⁸³ Thiessen, M. (2023). «The 10 worst things President Biden did in 2023». *The Washington Post*, 29 de diciembre. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.washingtonpost.com/opinions/2023/12/29/biden-worst-ten-actions-policy-2023-missteps/>

⁸⁴ «Little Enthusiasm for 2024 Front-Runners». *MONMOUTH Univ. Poll Reports*, 2 de octubre de 2023. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.monmouth.edu/polling-institute/reports/monmouthpoll_us_100223/

provocar a Rusia, otra victoria diplomática para Putin en el conflicto.

- Permitió o no logró impedir el empeoramiento de la crisis en la frontera con México, donde la policía estaba deteniendo a finales de año a más de 12 000 emigrantes por día, todo un récord. En diciembre, según una encuesta del Wall Street Journal, el 64 % de los entrevistados suspendían o desaprobaban la política migratoria⁸⁵, que amenaza con convertirse, como estaba ocurriendo también en Europa, en uno de los factores principales, si no el más importante, de la campaña electoral de 2024.
- A diferencia de Trump, que puso una línea roja clara a los dirigentes iraníes y a sus fuerzas subsidiarias, eliminando al dirigente de la Guardia Revolucionaria, Qasem Soleimani, en 2020, Biden «permitió a Irán atacar a las fuerzas estadounidenses con impunidad», afirma Thiessen en su resumen. Parece que Thiessen escribió su balance antes de que Israel matara, el 25 de diciembre en las afueras de Damasco a Sayyed Razi Mousavi, brazo derecho de Soleimani y hombre de fuera de Al Quds, el brazo armado exterior de Irán⁸⁶.

Desde el 7 de octubre a finales de diciembre, los socios de Irán (sobre todo los hutíes de Yemen e Hizbulá de Líbano) lanzaron más de cien ataques a fuerzas estadounidenses en Irak, Siria y el mar Rojo.

- Durante días, la Administración Biden permitió que un globo espía de veinte pisos de altura sobrevolara los EE. UU. Hasta algunos demócratas, como el exsecretario de Defensa y exdirector de la CIA, Leon Panetta, criticaron al presidente por permitir que el globo chino se paseara por el espacio aéreo estadounidense durante una semana antes de abatirlo sobre el Atlántico⁸⁷.
- Cuando declaró su candidatura a la presidencia en 2019, Biden condenó sin paliativos a los ultras antisemitas de Charlottesville imitando a las juventudes nazis de los años treinta en Alemania.

⁸⁵ WSJ National Multimodal Survey, 29 noviembre-4diciembre de 2023. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://s.wsj.net/public/resources/documents/WSJ_Poll_Dec_2023.pdf

⁸⁶ «Israeli airstrike in Syria kills senior Iranian Revolutionary Guards member». *Reuters*, 26 de diciembre de 2023. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.reuters.com/world/middle-east/israeli-air-strike-syria-kills-senior-iranian-revolutionary-guards-member-2023-12-25/>

⁸⁷ «U.S. tracked China spy balloon from launch on Hainan Island along unusual path». *The Washington Post*, 14 de febrero de 2023. [Consulta: 2024].

Muchos han echado de menos, sin embargo, una respuesta igual de contundente al antisemitismo manifestado por grupos de izquierda, desde las universidades al Capitolio, tras el ataque de Hamás a Israel del 7 de octubre.

- Con una simple firma, en 2022 intentó cancelar medio billón de dólares de deuda estudiantil y el Supremo tumbó su decisión por inconstitucional. En 2023, canceló casi 132 000 millones de esa deuda, utilizando como subterfugio una norma que obliga a los profesionales de trabajos manuales por cuenta propia a subsidiar la universidad de los asalariados.
- Limitando estrictamente la explotación de más de 4000 millones de metros cuadrados, donde se encuentra la mayor parte del uranio de más valor de los EE. UU., aumentó la dependencia estadounidense del uranio ruso justo cuando más necesita Occidente aislar a Rusia para frenar sus planes de ocupación de Ucrania⁸⁸.
- Con sus reformas de la legislación sobre los empleados del hogar, denuncia Thiessen, Biden casi multiplicó por dos el costo de estos trabajadores en los EE. UU.

Otras decisiones incluidas en la lista de errores del presidente fueron la cancelación de las siete concesiones pendientes de explotación de gas y petróleo en el Refugio de Vida Salvaje Nacional en el Ártico de Alaska, la transferencia de 6000 millones de dólares de los fondos iraníes congelados a cambio de la liberación de cinco rehenes estadounidenses, restricciones drásticas de las emisiones de vehículos para acelerar la transición al coche eléctrico, el nombramiento de jueces que no pudieron responder a preguntas elementales sobre la constitución y el mensaje de un gran éxito económico (*Bidenomics*) cuando solo un 14 % en las encuestas reconoce haberse beneficiado de esa política económica.

11. Panorama Estratégico 2024

Balcanes y regiones africanas como la de los Grandes Lagos aparte, la guerra fue un fenómeno a la baja entre el golfo (1991) y el 11S (2001). Cambió la tendencia con las intervenciones en Afganistán e Irak a comienzos del siglo y se aceleró en número y virulencia en la última década.

⁸⁸ Puko, T. (2023). «Biden expected to create Grand Canyon national monument to block new mining, sources say». *The Washington Post*, 4 de Agosto. [Consulta:2024].

A medida que se han ido desmantelando los regímenes de paz y de mediación, de control de armas y de disuasión, se han multiplicado los conflictos. Si 2022 estuvo dominado casi por completo por Ucrania, en 2023, desde el 7 de octubre, la guerra de Ucrania se ha visto ensombrecida por la guerra en Gaza.

Bajo la dirección del general Francisco J. Dacoba, el Instituto Español de Estudios Estratégicos cuenta en la edición de *Panorama Estratégico* de este año con especialistas destacados como el profesor e historiador Florentino Portero; el coronel José María Pardo de Santayana, investigador principal del IEEE y coordinador de la publicación; Ignacio Álvarez-Ossorio, catedrático de Estudios Árabes e Islámicos en la UCM; Raimundo Robredo Rubio, embajador de España en Sudáfrica desde 2022 y con muchos años de experiencia en el continente africano; la profesora Erika M. Rodríguez Pinzón, doctora en Relaciones Internacionales y coordinadora de América Latina en la Fundación Alternativas; y Águeda Parra Pérez, doctora en Relaciones Internacionales, ingeniera y analista del entorno geopolítico y tecnológico de China.

11.1. Los fundamentos de la política exterior de Estados Unidos

Si como anticipaban muchos de los principales estudios de prospectiva de 2024, las elecciones estadounidenses son el factor más decisivo del nuevo año, por su influencia en todos los demás, era lógico abrir el *Panorama Estratégico* de este año con un análisis de los EE. UU.

Como señala en su trabajo para esa edición el profesor Florentino Portero, «es importante subrayar la unicidad de la política» y, si queremos entender la política exterior estadounidense antes y después de las elecciones de noviembre, hay que conocer los rasgos fundamentales de su cultura política, condicionados por una historia única.

Las raíces y características de esa cultura —democracia y antiimperialismo— le sirven a Portero para explicar muchas de las profundas diferencias y contradicciones actuales entre los EE. UU. y sus aliados, difíciles de entender sin una mirada atenta a sus respuestas radicalmente diferentes a la I y a la II Guerra Mundial: aislacionismo y defensa del estado nación tras la Paz de Versalles, liderazgo internacional para la construcción de un orden completamente nuevo tras la Segunda.

«Los Acuerdos de Bretton Woods, la Carta de San Francisco, el "Plan Marshall", el Tratado de Washington... son todos hitos de la acción diplomática norteamericana para consolidar la reconstrucción del espacio afectado por la contienda. Una política que se saldó con un éxito mayor del esperado al coincidir con la III Revolución Industrial».

Aquel vínculo, fundamentado en la experiencia de guerra, en la victoria militar y en unos valores e intereses comunes —evitar la finlandización de toda Europa en primer lugar— dejó atrás el viejo aislacionismo y abrió paso a lo que el autor, citando a Zbigniew Brzezinski, denomina nuevo protectorado, con una política exterior y de seguridad muy exigente.

Las diferencias sobre la disuasión nuclear, el desigual reparto de la carga y la crisis de interoperabilidad lastraron el vínculo trasatlántico desde el primer día. Mientras perduró la amenaza soviética, las tensiones se sobrellevaron mejor o peor. El problema se agrava cuando la URSS desaparece y la seguridad europea deja de ser una prioridad para Washington, pero no es hasta el 11S cuando «el debate se decantó» y «por primera vez en la historia de la Alianza se activa el artículo 5.º del tratado».

Portero analiza rigurosamente el fallido intento estadounidense de expandir al resto del planeta, aprovechando el momento unipolar de los noventa, el «orden liberal» y los costosos experimentos en Afganistán e Irak.

«La incapacidad norteamericana para mantener sus planes en el tiempo convenció a los enemigos del "orden liberal", estados o grupos, de las ventajas de enfrentarse a las potencias occidentales mediante conflictos irregulares y estrategias asimétricas, convirtiendo el campo de batalla militar en secundario, sometido al principal: la opinión pública».

Ese enfrentamiento y los efectos no deseados de la globalización desembocaron, con Obama, en «un retraimiento de la política exterior norteamericana» y condujeron, tras la sorprendente victoria de Trump en 2016, a «un replanteamiento más profundo de la presencia de ese país en el mundo».

Más internacionalista que sus tres predecesores, buen conocedor de las relaciones internacionales y partidario del consenso establecido desde finales de los noventa sobre el giro hacia el Pacífico, la rivalidad con China y el cansancio de las guerras de Afganistán e Irak, Biden llegó a la Casa Blanca en 2020 dispuesto, según

Portero, «a mantener en pie el «orden liberal» en la medida de lo posible», buscando «una síntesis entre el ideario progresista, que había ganado peso en los años de Obama, con la necesidad de dar respuesta a una sociedad muy crítica con sus élites en línea con el legado de Trump».

Según el autor, las principales iniciativas de Biden para mantener a los EE. UU. como el actor de referencia en la Revolución Digital están dando resultado, pero «el siguiente y más importante paso, el vínculo entre lo económico y la seguridad, no se está consolidando».

«Estados Unidos ha dejado de ser el hegemon previsible y ha pasado a ser un estado sometido a los vaivenes de una opinión pública falta de cohesión y de una clase política que supedita la acción exterior a las conveniencias políticas del momento».

Si en economía, tecnología e innovación, concluye, los EE. UU. «parecen más fuertes que nunca», en política «aparece más débil... como consecuencia de la brecha que se ha abierto en la sociedad, y que continúa creciendo, entre formas distintas de entender la nación». Estas divisiones están lastrando su acción exterior, privándola de la cohesión, credibilidad y fuerza necesarias.

11.2. Las potencias revisionistas y el Sur Global

Para explicar el frente revisionista del sistema internacional impulsado por Pekín y, como actor secundario cada vez más dependiente del primero, por Moscú desde hace años, el coronel José Pardo de Santayana recupera las ideas esenciales que llevaron a Henry Kissinger, fallecido en 2023, en los años setenta del siglo XX a normalizar relaciones con China.

Hasta el momento, advierte, están ganando la batalla de influencia en el llamado Sur Global y «se están beneficiando de la falta de sensibilidad de las potencias occidentales en su relación con los países en desarrollo» con una cruzada de valores, percibidos como occidentales, en defensa de un orden internacional en cuya construcción el frente revisionista no participó.

Ese enfrentamiento, señala, «aumenta el número de posibles puntos de fricción y la probabilidad de que los países que deseen permanecer fuera de la competición se vean arrastrados a ella». «Esto convierte a lo que hoy conocemos como el Sur Global en

el teatro de operaciones —junto con los dominios tecnológico y cognitivo— de la gran disputa geoestratégica por la configuración del futuro sistema internacional», añade.

El autor analiza los orígenes de la asociación estratégica ruso-china, a mediados de los noventa, su reafirmación en la crisis de Crimea y Donbás en 2014, el impacto de la guerra comercial declarada por Donald Trump a China en 2018 y su consolidación tras la invasión rusa de Ucrania en febrero de 2022.

Aunque «le ha disgustado el aventurismo ruso en Ucrania», a China «no le interesa que Rusia quede debilitada y le da el respaldo necesario para sobreponerse a los avatares de la contienda bélica». ¿Hasta cuándo se mantendrá ese apoyo? Según Pardo de Santayana, «mientras (China) siga enfrentada a EE. UU. por la hegemonía global».

En ese pulso, posiblemente secular, el desigual e incoherente Sur Global está dando oxígeno a Putin y es una palanca imprescindible para la conversión de China en potencia global. Pardo de Santayana explica detalladamente en la segunda parte de su texto lo que Moscú y Pekín dan a los llamados Estados rebeldes (Irán, Corea del Norte, Myanmar, Venezuela o Mali) y lo que reciben de ellos, y la importancia creciente para ellos de los BRICS y del G-20.

En China y en el Sur Global, el Kremlin ha encontrado, explica, el espacio para sobrevivir a la tormenta estratégica en que está inmerso. «Permite que Moscú esté tejiendo una red alternativa de vínculos comerciales, tecnológicos y diplomáticos que impide su aislamiento internacional y su estrangulamiento económico».

La importancia de los misiles y drones iraníes, y de la artillería y cohetes norcoreanos para Rusia en Ucrania es bien conocida. Se conoce menos —y el autor lo subraya— lo que Irán recibe de Moscú en los ámbitos de la ciberinteligencia y la inteligencia artificial. «Irán juega también un papel importante en la conectividad de Rusia con el océano Índico y especialmente con la India a través del Corredor de Transporte Norte-Sur».

¿Estaría actuando Irán con tanta determinación en la actual crisis de Oriente Medio si no se sintiera respaldada por las potencias revisionistas?

«Al optar por no acatar las sanciones impuestas por Occidente», los BRICS, ampliados a cinco en 2023 tras la autoexclusión de la Argentina de Javier Milei, «han sido un bálsamo para Moscú», responde. En cuanto al G-20, a pesar de las reticencias chinas frente

a las ambiciones de la India, las potencias revisionistas «ven con satisfacción cómo las alternativas de gobernanza post-occidental se van abriendo camino».

El futuro, en este pulso estratégico, no está escrito, pero los revisionistas, según Pardo de Santayana, van ganando y «la situación solo se puede revertir con un cambio de actitud de Washington y de sus aliados más estrechos», asumiendo las preocupaciones del Sur Global y reconociendo su derecho a participar en pie de igualdad en la configuración del sistema internacional.

«Lo más eficaz para influir en el resto del mundo es preocuparse de que las propias sociedades sean lugares atractivos para vivir en justicia y libertad», concluye.

11.3. La reconfiguración de Oriente Medio

Mientras EE. UU. prosigue su progresivo repliegue de Oriente Medio para centrarse en el Indo-Pacífico, China ha aprovechado el creciente vacío para tratar de insertar al golfo Árabe/Pérsico en su ambiciosa Iniciativa de la Franja y la Ruta. «Los ataques del 7-O contra Israel... marcan un punto de inflexión» en esa dinámica, afirma el catedrático Ignacio Álvarez-Ossorio.

«Se trata, sin duda, del peor atentado terrorista sufrido por Israel en sus 75 años de historia», añade. «De ahí que uno de los principales objetivos de la ofensiva lanzada por la FDI contra la Franja de Gaza sea precisamente el restablecimiento de su capacidad de disuasión».

¿Acelerará el 7-O el tránsito de un orden unipolar a otro multipolar?, se pregunta. La pandemia y las guerras de Ucrania y Gaza, responde, aceleran ese proceso e indican que «los días del orden unipolar están contados», aunque «todavía está por determinar si (el nuevo) es bipolar o multipolar».

La respuesta dependerá, en gran medida, de la evolución del pulso entre EE. UU. y China en Oriente Medio, donde «la imagen de EE. UU. se ha desmoronado por completo» tras el 7-O por el firme apoyo de la Administración Biden a Israel en su respuesta a Hamás, que en cien días había causado la muerte de unos 24 000 palestinos, desplazado de sus hogares al 85 % de los habitantes del enclave y destruido buena parte de su infraestructura civil.

Álvarez-Ossorio analiza la política de Washington hacia la región en la doctrina —últimas estrategias de seguridad nacional— y

en la práctica, la apuesta por la solución de dos Estados y las políticas de colonización y anexionismo israelí que hacían esa solución inviable. «El 7-O puso en evidencia las limitaciones del proceso de normalización israelo-árabe por el que había apostado la Administración Biden al situar a la cuestión palestina nuevamente en el centro de gravedad»,

Tras un pormenorizado repaso del creciente protagonismo de China en la zona, advierte que el ataque del 7-O y la posterior ofensiva israelí contra Gaza es una amenaza para la nueva estrategia de Riad (Visión 2030) de apertura y diversificación. «Han puesto en tela de juicio el proceso de normalización» regional, una normalización que habría convertido en marginal la cuestión de Palestina, reduciéndola a un asunto doméstico israelí.

Con una diplomacia multidireccional y desideologizada, añade, «a diferencia de EE. UU., China mantiene unas estrechas relaciones con las dos orillas del Estrecho de Ormuz», no solo con los países árabes y musulmanes, también con Israel, pero su mediación entre Riad y Teherán se ve con recelo en Israel y en los EE. UU. y «está erosionando o, incluso, haciendo naufragar la nueva arquitectura de seguridad regional proporcionada por los Acuerdos de Abraham».

La matanza del 7-O, concluye el autor, «pone en peligro no solo la normalización entre Israel y el mundo árabe, sino también el proceso de acercamiento entre Irán y sus vecinos del Golfo», aunque en los primeros meses de la ofensiva israelí en Gaza «Irán parece más inclinado por librar una guerra asimétrica» por medio de Hezbolá en Líbano, de Ansar Allah, la milicia chií yemení, en el mar Rojo y otros actores del Eje de Resistencia.

11.4. Esperando a los bárbaros

El problema principal del crecimiento global es África, que ya ha sobrepasado los 1500 millones de habitantes. «Una de cada tres personas que se incorporan al trabajo vivirá en el continente en 2030», advierte Ruchir Sharma, presidente de Rockefeller International. «Y para que la economía mundial crezca más rápido, África tiene que crear trabajo productivo para ellas y capitalizar su dividendo demográfico»⁸⁹.

⁸⁹ «The world economy's biggest problem is Africa». *Financial Times*, 18 de diciembre de 2023.

«El crecimiento demográfico de África va a transformar el continente», escribe el embajador Raimundo Robredo Rubio en su capítulo de *Panorama Estratégico 2024*. «Esto no es algo en lo que podamos influir: ya está sucediendo. La actual población del continente... se doblará en los próximos treinta años. Este crecimiento demográfico es, en sí mismo, un potente multiplicador que hará que todo lo que viene de África adquiera redoblada fuerza. Lo bueno y lo malo».

El embajador destaca el declive de la democracia, las causas de que, en apenas cinco años, se haya pasado de un «cauto, pero ilusionado optimismo» a la inestabilidad actual, los problemas estructurales, la obsesión permanente y mal enfocada de los europeos por hacer más, un factor común y muchos diferentes en la «epidemia de conflictos» que sufre el continente, y las razones del no alineamiento frente a la rivalidad global entre EE. UU. y China.

En la cadena de golpes e involuciones que han seguido a la Primavera Árabe y desestabilizado el Sahel en los últimos años, menciona los casos de Mali, Guinea, Sudán, Burkina Faso, Chad y Gabón.

«En los últimos tres años hemos visto cómo Etiopía descendía a los horrores de una guerra fratricida, Mozambique veía nacer una insurgencia yihadista en el norte del país, la República Democrática del Congo (RDC) volvía a tener que hacer frente a un conflicto armado en sus regiones fronterizas con Ruanda, y los conflictos de la República Centroafricana y Libia se enquistaban», añade.

Entre las luces, señala la alternancia pacífica en la RDC en 2019, el debilitamiento de Boko Haram en Nigeria, el fin de la autocracia de Mugabe en Zimbabue, las elecciones de 2022 en Kenia, la repetición de los comicios en Malawi en 2020, la ralentización del conflicto en República Centroafricana y el crecimiento económico.

Los estragos de la pandemia y la inflación de los alimentos, fertilizantes y petróleo por la guerra de Ucrania impactaron con particular dureza en los países africanos más pobres.

A partir del *Afrobarómetro 2023*, explica la pérdida de apoyo a la democracia en 31 de los 34 países analizados desde 2011 y el aumento de la percepción de corrupción en las instituciones de los 34. «En este río revuelto intentan pescar elementos con agenda propia, como los yihadistas o Rusia».

Entre las causas estructurales de la inestabilidad sistémica, Robredo recuerda que «de los 54 países africanos, tres son

monarquías parlamentarias donde el rey conserva un gran poder, 36 tienen sistemas presidencialistas y solo quince tienen regímenes semipresidencialistas o parlamentarios», entre los que están los más estables del continente.

«En un régimen presidencialista extractivo de “coalición pequeña”, los que no están en esa coalición de esenciales quedan fuera del sistema por completo. Los que no están en la mesa están en el menú. Su única salida es la sustitución del grupo gobernante por el suyo, y la única vía para hacerlo es la violenta».

¿Qué hacer? El autor critica «un claro sesgo de acción» en las respuestas de los europeos, «a pesar de que empíricamente comprobamos una y otra vez que nuestra hiperactividad no resulta en la mejora de las relaciones». Utilizando como ejemplo a Nigeria, advierte que «confundimos frecuentemente las necesidades de un pueblo con las de su gobierno» y critica la brecha entre lo que África recibe de la cooperación al desarrollo (unos 50 000 millones de dólares anuales) y lo que pierde por evasión y elusión de impuestos: tres veces más.

Para recuperar el tiempo perdido, recomienda a los europeos «devolver el foco de la conversación con África a los intereses compartidos», separar las prioridades coincidentes de las divergentes y en estas optar por un enfoque transaccional, como hacen Rusia o China.

Otras recomendaciones a la UE son «empezar a concebir sus valores como intereses a largo plazo, a trabajar con la población y no con sus gobiernos, mientras la interlocución con cada Gobierno concreto se hace de forma más transaccional, centrada en intereses y a corto y medio plazo».

En lo económico, aconseja insistir algo menos en los EPA y abrazar el ACALC, en el ámbito de la seguridad, seguir a las organizaciones regionales y, por último, en el realineamiento global, reconocer que ambos buscamos lo mismo: no vernos arrastrados por la corriente de la emergente nueva bipolaridad.

11.5. América Latina, el desafío de un nuevo modelo de inserción internacional

Lejos o fuera del foco de las grandes tensiones geopolíticas desde hace mucho tiempo, sin graves conflictos interestatales y, excepciones aparte, con relativa estabilidad macroeconómica, América

Latina «intenta redefinir su posición internacional» en momentos de transición o cambio acelerado y de gran inestabilidad.

En su análisis de la región para esta edición de *Panorama Estratégico*, la profesora Erika M. Rodríguez Pinzón destaca, como primer obstáculo, «la falta de capacidad de generar un proceso de integración efectivo, sostenible e institucionalizado». Con todos sus defectos y limitaciones, añade, «no se puede comparar con «la capacidad europea de formular estrategias como la denominada «autonomía estratégica abierta» o la «brújula estratégica».

En ese vacío, ve una luz en el «no alineamiento activo» frente a la nueva competencia comercial y tecnológica global o el nuevo bipolarismo que se va abriendo paso. La autora considera que el nuevo enfoque revitaliza y prolonga políticas con profundas raíces históricas en la región (Allende, la tercera vía de Perón, la vía unctadiana...).

En esa contestación del orden establecido por EE. UU., observa que China «juega un doble papel, disputa el poder global a la vez que se designa como líder del Sur Global» y, al mismo tiempo, se mantiene casi inalterada la idea de región periférica de América Latina.

Rodríguez Pinzón analiza el rol latinoamericano en el gran pulso entre China y los EE. UU., el impacto de los cambios electorales, las respuestas de los principales países de la región a las guerras en Ucrania y Gaza, la inseguridad creciente provocada por el crimen organizado y el narcotráfico, con «un coste humano, político y económico tan alto como el de las guerras tradicionales», las migraciones incontroladas y las extraordinarias oportunidades, si se sabe aprovechar la gran riqueza de la región en recursos naturales, en la gran transición energética hacia las renovables, la lucha contra el cambio climático y la electromovilidad.

Esa es, según la autora, «la clave de la inserción internacional de América Latina en los próximos años», optando por la diversificación y no el desacople de ninguno de los polos de poder global.

Con dos tercios de las reservas mundiales de litio —es solo un ejemplo— la región «necesita una gestión muy efectiva y un gran esfuerzo político para que sea un factor de desarrollo equitativo para toda su población y evitar una profundización de la primarización económica y de un modelo extractivista depredador e inequitativo».

De no evitarse, surgirán —advierte— nuevas asimetrías y conflictos sociales, económicos, ambientales y político-culturales. «Esta

conflictividad marca la apertura de un nuevo ciclo de luchas, centrado en la defensa del territorio y del ambiente, así como en la discusión sobre los modelos de desarrollo y las fronteras mismas de la democracia».

«Ante la percepción de inseguridad y de ineficacia de las políticas públicas han ganado auge en toda la región y entre todos los espectros ideológicos las “políticas de mano dura”, que no solo distan de presentar resultados sostenibles, sino que erosionan la democracia al debilitar el estado de derecho, aumentar de forma insostenible la población carcelaria y generar un sustrato de polarización que tiende a ampliar las brechas sociales».

El Salvador es un buen ejemplo, pero la declaración de «conflicto armado interno» o guerra, con el despliegue del ejército en las calles, por el nuevo presidente ecuatoriano, Daniel Noboa, el 9 de enero, indica que no es un problema aislado⁹⁰.

Concluye su reflexión con un análisis de las inversiones internacionales y una mirada a la importancia decisiva de América Latina en la agenda de sostenibilidad, mitigación y adaptación al cambio climático.

Con el 40 % de la biodiversidad, el 25 % de los bosques del planeta, su potencia de generación eléctrica y en minerales estratégicos, y algunos de los principales productores de petróleo, gas y biocombustibles del mundo, la región es imprescindible en la transición de los fósiles a las renovables, pero también es muy vulnerable a sus efectos más negativos.

Por ello, considera necesario reclamar recursos al sistema internacional, es decir, a los países desarrollados y más contaminantes, y «el cumplimiento del compromiso de duplicar en 2025 la financiación».

11.6. Tres retos globales: minerales críticos, IA y cambio climático

En su reflexión sobre los principales retos globales en la tercera década del siglo XXI, la doctora en Relaciones Internacionales, ingeniera y analista geopolítica, Águeda Parra Pérez, especializada en China, analiza la lucha contra el cambio climático, en su

⁹⁰ «El presidente Daniel Noboa declara la existencia de un “conflicto armado interno” en Ecuador y ordena al Ejército restablecer el orden tras varios atentados y la toma de un canal de TV». *BBC News Mundo*, 9 de enero de 2024. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/articles/c3gy2zz03dpo>

opinión «el desafío de mayor impacto»; la producción y acceso a los minerales necesarios para la gran transición energética; y la inteligencia artificial (IA), que producirá uno de los cambios sociales más significativos de las últimas décadas.

«El impacto de la IA en la geopolítica de la tecnología será, igualmente, una de las dinámicas de cambio que mayores desafíos va a presentar en la construcción de futuros equilibrios de poder en una geopolítica en transición». No por casualidad ha sido el tema estrella de la cumbre de Davos en enero de 2024 y uno de los asuntos principales tratados en la cumbre chino-estadounidense de San Francisco en 2023.

Nadie discute «los beneficios de la IA en el desarrollo sostenible», pero son muchos los que previenen de sus efectos negativos en el empleo y la seguridad. «La parte menos positiva es que su uso está asociado a un consumo muy elevado de energía, entre los 85 y los 134 teravatios/hora de electricidad para 2027», advierte la autora.

Frente a los avances militares anteriores, que tardaron décadas en consolidarse, el impacto de la IA será mucho más rápido. Para ayudar a entender los riesgos, Parra Pérez cita las propuestas del almirante retirado, James Stavridis, Henry Kissinger y Graham Allison, que ven en las barreras que hicieron posible el control de la carrera nuclear a partir de los años sesenta del siglo XX lecciones útiles para evitar algunos de los peligros más evidentes del uso militar de la IA.

Sin negar la importancia del proyecto de ley de IA, aprobado por la UE a finales de 2023, escribe que las capacidades disruptivas de esta tecnología «irán a mayor velocidad de lo que esta y otras leyes sean capaces de regular». Llama la atención, sobre todo, sobre el desequilibrio que comienza a acentuarse en las inversiones de China, EE. UU. y Europa, y en los primeros pasos regulatorios en cada uno de estos polos de poder.

Si la IA y el acceso a los minerales críticos, como el litio, para la transición energética son retos inmediatos, «el cambio climático es el desafío global más importante a largo plazo, ya que requerirá más décadas de inversión en energías verdes que el tiempo que el petróleo ha sido el principal impulsor de la economía».

Transcurridos ya casi nueve años del Acuerdo de París, «los datos siguen mostrando tendencias preocupantes que indican que no estamos en la senda correcta para cumplir los objetivos».

Aunque en 2022 entramos ya en la tercera fase —hasta cero emisiones netas en 2050, con objetivos intermedios en 2025, 2030 y 2035—, faltan estrategias sólidas que garanticen la consecución de ese objetivo y una agenda creíble para el abandono de los combustibles fósiles a pesar de los esfuerzos realizados el año pasado en la COP28 de Dubai. Advierte, por ejemplo, que «un número importante de entidades subnacionales y corporativas dentro del entorno del G7 todavía no ha establecido objetivos de reducción de emisiones».

Parra Pérez explica detalladamente las dificultades financieras para cubrir las necesidades de la transición, teniendo en cuenta que «alcanzar emisiones netas cero en 2050 supondrá elevar la inversión a 4,5 billones de dólares anuales desde principios de la década de 2030, respecto de los 1,8 billones de dólares alcanzados en 2023».

Sobre la demanda acelerada de los minerales imprescindibles para las transiciones digital y energética, señala que «será temporal, mientras dure la descarbonización, aunque todavía puede ser un proceso largo... crecerá al principio, pero no se mantendrá elevada».

Caso distinto, advierte, será el sector del transporte, «que sí experimentará un crecimiento exponencial, ya que la fabricación de coches eléctricos requiere, en muchos casos, multiplicar hasta por doble dígito la demanda de materias primas que se utilizan en los coches térmicos».

Tras exponer las últimas restricciones de EE. UU. a China en chips y las contramedidas chinas, limitando la exportación de galio, germanio y las llamadas tierras raras (diecisiete elementos químicos con propiedades magnéticas y ópticas únicas), la autora subraya que estamos en una carrera contrarreloj para «adaptarse mejor y más rápidamente a un modelo de globalización en transición donde la diplomacia de los minerales cobra fuerza en las relaciones bilaterales».

Capítulo primero

Los fundamentos de la acción exterior de Estados Unidos

Florentino Portero

Resumen

Las elecciones estadounidenses son el factor más decisivo del año 2024. Para entender la política exterior estadounidense hay que conocer los rasgos fundamentales de su cultura política, condicionados por una historia única.

En el momento unipolar de los noventa, EE. UU. falló en su intento de expandir el «orden liberal» al resto del planeta. Posteriormente, los costosos experimentos en Afganistán e Irak demostraron al mundo la poca determinación y continuidad de su designio estratégico.

Estos enfrentamientos y los efectos no deseados de la globalización desembocaron, con Obama, en «un retraimiento de la política exterior norteamericana» y condujeron, tras la victoria de Trump, a «un replanteamiento más profundo de la presencia de ese país en el mundo».

Más internacionalista que sus tres predecesores y partidario del consenso establecido desde finales de los noventa sobre el giro hacia el Pacífico, la rivalidad con China y el cansancio de las guerras de Afganistán e Irak, Biden llegó a la Casa Blanca dispuesto a mantener en pie el «orden liberal» en la medida de lo posible.

Las principales iniciativas de Biden para mantener a los EE. UU. como el actor de referencia en la Revolución Digital están dando resultado, pero, aunque en economía, tecnología e innovación Washington parecen más fuertes que nunca, el vínculo entre lo económico y la seguridad no se está consolidando.

El problema fundamental es, no obstante, que Estados Unidos ha dejado de ser el hegemon previsible y ha pasado a ser un estado sometido a los vaivenes de una opinión pública falta de cohesión y de una clase política que supedita la acción exterior a las conveniencias políticas del momento.

Así, la creciente brecha que se ha abierto en la sociedad entre formas distintas de entender la nación está lastrando su acción exterior, privándola de la cohesión, credibilidad y fuerza necesarias.

Palabras clave

Estados Unidos, Política exterior, Seguridad, Elecciones de noviembre, Orden liberal, Hegemonía global.

The foundations of U.S. foreign action

Abstract

The U.S. elections are the most decisive factor in 2024. To understand U.S. foreign policy, one must know the fundamental features of its political culture, conditioned by a unique history.

In the unipolar moment of the 1990s, the U.S. failed to extend the "liberal order" to the rest of the planet. Subsequently, the costly experiments in Afghanistan and Iraq demonstrated to the world the lack of determination and continuity in its strategic design.

These confrontations and the unwanted effects of globalization led, under Obama, to "a withdrawal of U.S. foreign policy" and led, after Trump's victory, to "a deeper rethinking of this country's presence in the world".

More internationalist than his three predecessors and supportive of the consensus established since the late 1990s on the turn to

the Pacific, the rivalry with China and the fatigue of the wars in Afghanistan and Iraq, Biden came to the White House ready to maintain the "liberal order" as much as possible.

Biden's major initiatives to keep the U.S. at the forefront of the digital revolution are working, but while Washington seems stronger than ever in business, technology and innovation, the link between business and security is not being consolidated.

The fundamental problem, however, is that the United States has ceased to be the predictable hegemon and has become a state subject to the vagaries of a lack of cohesion in public opinion and a political class that subordinates foreign action to the political expediency of the moment.

Thus, the growing gap that has opened up in society between different ways of understanding the nation weighs on its external action, depriving it of the necessary cohesion, credibility and strength.

Keywords

United States, Foreign policy, Security, November elections, Liberal order, Global hegemony.

1. La cultura política

Nos recordaba José Ortega y Gasset con su famoso «yo soy yo y mis circunstancias» que cada uno de nosotros está determinado, en mayor o menor medida, por su entorno. No somos robots capaces de crecer y formarnos de manera autónoma. Somos seres sociales que crecemos y nos formamos en un medio cultural determinado y de ese medio recibimos valores, principios, prejuicios, visiones, anhelos...

Pero ese entorno no es algo estático. El propio Ortega nos recordaba que el ser humano es, fundamentalmente, un ser histórico. En realidad, solo tenemos pasado. El presente es un instante y el futuro está por llegar. Nuestro entorno es el resultado de nuestras vivencias y las de nuestros antepasados a través del filtro de la conciencia colectiva. Todo ello conforma lo que los antropólogos denominan una «cultura». Los estadounidenses, como nosotros, formamos parte de una cultura que denominamos Occidente. Utilizamos el término «Occidente» para referirnos a un conjunto de Estados crecidos a partir del legado grecolatino y el ideario judeocristiano. Pero somos muy conscientes de que las historias de estos Estados han sido diferentes, de ahí que sus culturas políticas difieran. Así, en el marco de la cultura occidental podemos distinguir subculturas nacionales con signos identitarios propios.

La relación entre una sociedad y el ejercicio del poder es lo que denominamos cultura política. Es importante subrayar la unicidad de la política. No hay política interior, exterior, económica o de defensa. Solo hay política, que se expresará de manera específica en cada uno de esos escenarios. De ahí que, si queremos entender la política exterior de EE. UU., debemos tener muy presentes los rasgos fundamentales de su cultura política, condicionados por una historia única. El desarrollo de una política es un ejercicio humano y, por lo tanto, sometido a un conjunto de valores e intereses muchas veces contradictorios. La profesionalidad de una acción exterior tratará de conjugar, de la mejor manera posible, esas contradicciones.

2. Rasgos característicos de su cultura internacional

EE. UU. es el resultado del levantamiento de un conjunto de colonias frente a su metrópoli por no respetar los derechos ciudadanos de los colonos. De esta experiencia se derivan dos características esenciales de la cultura política de este país: democracia y

antiimperialismo. En Europa todavía queda un resto de lo que fue un comportamiento muy característico de nuestras sociedades durante siglos, la idea de que los grandes temas de la política exterior y de la defensa debían ser tratados con discreción por una minoría muy cualificada, formada por miembros destacados del Gobierno junto con diplomáticos y militares experimentados. Por el contrario, la cultura norteamericana considera que la ciudadanía tiene el derecho de intervenir en estos procesos en todo momento, alterando, si fuera el caso, la ejecución de una determinada política u operación militar. El tiempo ha demostrado lo que tanto Churchill como Kissinger denunciaron, la ausencia de «paciencia estratégica», que lleva a exponer a los propios aliados a situaciones de abandono. Negociar y acordar una política con la administración norteamericana implica un riesgo mucho mayor que hacerlo con Rusia o China, Estados poco ejemplares en cuanto al respeto de los derechos humanos, pero con unas élites políticas que, por dictatoriales, están en condiciones de mantener una posición en el tiempo.

La sociedad internacional percibe a Estados Unidos como un imperio, uno contemporáneo adaptado a las circunstancias de nuestro tiempo. Sin embargo, esta afirmación resulta insultante para un norteamericano. Como miembro de una antigua colonia rechaza que una potencia ocupe o incorpore a su espacio de soberanía un territorio ajeno. Es más, como quedó patente en la crisis de Suez, a la sociedad norteamericana le provoca rechazo el reflejo neocolonial, muy característico de algunos Estados europeos, que lleva a intervenir en otro Estado para imponer intereses propios. En su mentalidad, imperialismo se vincula a la ocupación de territorios y a la sumisión de pueblos. Como ha quedado patente en el debate abierto en ese país por el británico Niall Ferguson, el ciudadano se siente orgulloso partícipe de una gran potencia. Con cierto escepticismo, sobre todo ahora, puede aceptar la propuesta del analista y político francés, Hubert Védrine, de considerar a su país una «hiperpotencia», pero nunca un imperio. Estados Unidos ejerce influencia para contener la expansión de idearios totalitarios y para promocionar la democracia y la economía de libre mercado, pero no incorpora territorios ajenos.

Las colonias tuvieron su origen en europeos que abandonaban sus países de origen buscando una alternativa a las formas de convivencia y organización social que habían conocido. Asociaban la presencia constante de la guerra, con todas sus consecuencias sociales y económicas, a los sistemas de organización política europeos. Para ellos, el Viejo Continente era un problema en sí

mismo, luego las nuevas colonias debían dar la espalda a esa realidad. Aislarse era, y es, la garantía de bienestar.

Para muchos colonos la independencia representaba la oportunidad de crear una sociedad que de verdad siguiera el mandato del Señor, una sociedad auténticamente cristiana. Las colonias serían el refugio de muchas de las corrientes cristianas disidentes, que impregnarán el discurso político hasta nuestros días. A partir de esta visión se trasciende desde la teología a la diplomacia. El papel de EE. UU. en el mundo no será el de conquistar territorios distantes, imperialismo, sino el de guiar desde el ejemplo. La «ciudad sobre la colina» (Mt. 5) actuará como faro del mundo, de las gentes que buscan la paz y el progreso desde el respeto a la dignidad humana. Estamos ante lo que se dio en llamar tras la Segunda Guerra Mundial el «american way of live».

Con el paso del tiempo, Estados Unidos se ha convertido en una gran potencia, con la economía más dinámica del planeta. Sin embargo, a diferencia de lo ocurrido en Europa, la paz social en Estados Unidos no se ha logrado mediante la constitución de un «Estado de bienestar» público, sino gracias a un constante progreso económico que ha permitido a sus ciudadanos contratar los servicios que consideraran oportunos y en las condiciones que piensan les conviene. Ese progreso se fundamenta en la actividad comercial, con una inevitable dimensión naval. El norteamericano cree en la iniciativa individual y confía en poder acceder a mercados internacionales como fundamento de su modelo de bienestar y convivencia.

Las Fuerzas Armadas son el pueblo en armas. Tras la independencia, los ejércitos fueron disueltos, hasta chocar con la realidad de que no era posible desarrollar una actividad comercial sin el respaldo de la Armada. Cuando en 1801 un buque norteamericano fue detenido por los piratas berberiscos, que exigieron un rescate a cambio de su liberación, la respuesta fue hacer uso de la fuerza para garantizar la seguridad jurídica de sus comerciantes. La riqueza de Estados Unidos, su paz social, pasaba a depender de unas Fuerzas Armadas capaces de actuar en cualquier parte del planeta, allí donde los derechos de ciudadanos norteamericanos fueran vulnerados. Recordemos la primera estrofa del Himno de los Marines:

«From the Halls of Montezuma
To the shores of Tripoli
We fight our country's battles
In the air, on land, and sea».

3. Potencia mundial

La Primera Guerra Mundial representaba el ejemplo exacerbado de la visión de los padres fundadores. Europa no tenía solución, estaba abocada al desastre, a la guerra civil autodestructiva. Sin embargo, los ataques alemanes a los buques norteamericanos, el caso más famoso fue el hundimiento del *Lusitania* el 7 de mayo de 1915, replanteó el caso de Trípoli —la seguridad de sus embarcaciones en todos los mares— y Estados Unidos superó su aislacionismo para intervenir. Las tropas al mando del general Pershing tendrían un papel crucial para desequilibrar los frentes y dar la victoria a los aliados. Al mismo tiempo, esa experiencia cambió radicalmente la historia de sus Fuerzas Armadas. Pasaron de las guerras indias, con el relevante papel de la caballería, y la guerra con México a adaptarse a un ambiente tecnológico característico del campo de batalla contemporáneo. Pasaron del *winchester* a la artillería, al carro de combate y a la primera aviación en un tiempo breve.

Tras la victoria en 1918, la circunstancia excepcional que justificaba la presencia de sus soldados en Europa y su protagonismo en la gestión de asuntos internacionales quedaba superada. Era tiempo de que las tropas norteamericanas volvieran a casa y de que su diplomacia se desentendiera de la política europea. Sin embargo, antes de que esto sucediera, y en el marco de la negociación del conjunto de tratados dirigidos a superar la guerra y establecer un nuevo orden internacional, el Gobierno de Washington asumió un papel destacado en dos líneas de acción. Tres imperios europeos colapsaron, cuatro si contamos al Califato turco, dando paso a la emergencia de nuevos Estados. Estados Unidos se destacó por la defensa del Estado-nación como garantía de la paz. El nuevo concierto de Estados se desarrollaría en un marco institucional, la Sociedad de Naciones, de la que Estados Unidos se excluyó fiel a su tradición aislacionista. El tiempo demostró que ambas posiciones fueron un error, que acabarían facilitando el deterioro de la situación y, finalmente, el estallido de la Segunda Guerra Mundial.

La experiencia generó lecciones importantes que se plasmarían más adelante, cuando se actuó con más prudencia a la hora de jugar con fronteras y naciones, de relativizar la posibilidad de seguir manteniendo una posición aislacionista, de considerar que siendo clave una entidad como la Sociedad de Naciones sería responsable o sensato mantenerse fuera de ella y de que no hay

paz sin reconstrucción, pues las ruinas y la miseria nutren al radicalismo frente a la moderación.

Solo tras el ataque japonés en Pearl Harbor, Estados Unidos se vio impelido a incorporarse de nuevo a las hostilidades, a pesar de la movilización del frente aislacionista. A partir de ese momento se convirtió en el actor definitivo para derrotar a las potencias del Eje. Ya no se sumaba a un bloque con el ánimo de desequilibrar el frente, sino que lo lideró desde el primer momento. Se constituía en la primera potencia mundial, en términos militares y económicos. El territorio de soberanía, con la excepción de Hawái, no se vio apenas afectado, por lo que la industria no sufrió. Tuvo la oportunidad de adaptarse y salir finalmente reforzada.

4. La Guerra Fría

La Segunda Guerra Mundial había sido, en gran medida, resultado de la mala gestión de la postguerra. Sumados los dos conflictos se encontraban ante el mayor arco de crisis conocido en la historia, con consecuencias gravísimas en la mentalidad social de todos aquellos que habían tenido que vivir aquellos acontecimientos. Era necesario afrontar una reconstrucción que fuera mucho más allá de lo puramente económico, restableciendo valores de referencia, garantizando la viabilidad de las familias, generando expectativas positivas sobre el futuro de individuos y naciones. Estados Unidos había descubierto que su modelo de crecimiento y de bienestar dependía de extender el ejercicio de la fuerza por todo el planeta, que ejercer de modelo —«la ciudad sobre la colina»— de «faro» que mostrara al resto del mundo la forma de crecer en libertad no era suficiente. Tenía que comprometerse más, formando, esta vez sí, parte activa de los nuevos organismos internacionales y asumiendo protagonismo en el diseño de un nuevo orden internacional, uno «liberal» que conjugara seguridad con respeto a la dignidad humana y libertad económica. Encontrar un equilibrio entre el reflejo aislacionista enraizado en la sociedad y la necesidad de ejercer un liderazgo asumido como inevitable por las élites se ha convertido, hasta nuestros días, en uno de los ejes de la política estadounidense.

Los Acuerdos de Bretton Woods, la Carta de San Francisco, el «Plan Marshall», el Tratado de Washington... son todos hitos de la acción diplomática norteamericana para consolidar la reconstrucción del espacio afectado por la contienda. Una política que se saldó con un éxito mayor del esperado al coincidir con la III

Revolución Industrial. Se reconstruía desde una nueva mentalidad, más internacional e innovadora, que, apoyada en el proceso de integración europeo, facilitó la generación de riqueza y los recursos fiscales para que los Estados pudieran hacer frente a una amplia variedad de demandas. Con este nuevo papel de actor protagonista, Estados Unidos descubría ventajas ajenas a la práctica del aislacionismo: nuevos y dinámicos mercados se abrían a sus empresas, que se encontraban ante la posibilidad de crecer e innovar como nunca antes habían podido.

Estados Unidos establecía una nueva relación con la parte de Europa que había quedado libre de la ocupación soviética. El «vínculo» —*linkage*— se fundamentaba en la experiencia de guerra, se había desarrollado en los primeros momentos de la postguerra y consolidado con los grandes acuerdos antes citados y, muy especialmente, por su apoyo al proceso de integración europeo, que aprovechaba la inercia del previo «Plan Marshall». Desde entonces, el grado de compromiso de Estados Unidos con la seguridad europea ha estado sometido en todo momento a unas circunstancias cambiantes, generando un debate en ambas orillas del Atlántico de indudable interés. Con el tiempo, este debate ha dado forma a una cultura política muy presente en la mentalidad de las élites, aunque no tanto en la sociedad. El punto de partida había sido la sensación de inseguridad europea ante un amenazante Ejército Rojo que imponía regímenes comunistas allí donde podía. El riesgo de que avanzaran sus líneas fue exagerado en su momento, aunque la debilidad en que se encontraban aquellos Estados en la inmediata postguerra puede ayudar a comprender aquel temor. Los Gobiernos europeos solicitaron a Estados Unidos un compromiso formal de carácter defensivo. Los previos tratados de Dunkerque (1947) y Bruselas (1948) avanzaban significativamente en la conformación de una defensa europea, pero esos logros ni se consideraban suficientes para disuadir o derrotar a la Unión Soviética ni resultaría fácil consolidar el proceso. En Washington se valoró la propuesta concluyendo que, de no aceptarla, habría riesgo de que Europa cayera bajo la influencia de Moscú, siguiendo el modelo impuesto a Finlandia. Sin embargo, para el Congreso de los Estados Unidos resultaba del todo inaceptable asumir un compromiso clásico de mutua defensa, siguiendo la tradición continental recogida en el citado Tratado de Bruselas. Se optó por un vínculo más ambiguo, que encontramos en el tantas veces citado artículo 5.º del Tratado de Washington (1949), expresión jurídica de la recién constituida Alianza Atlántica, que poco después se dotaría del

necesario marco institucional, la Organización para el Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

Estados Unidos no solo dejaba atrás su tradicional aislacionismo. Al intentar imponer un «orden internacional», que pudiera prevenir y evitar nuevas guerras, asumía compromisos de seguridad en distintas partes del planeta, que suponían unas políticas exteriores y de defensa muy exigentes. Acertadamente, Brzezinsky utilizó el término «protectorado» para definir la nueva relación que Estados Unidos establecía con algunos Estados europeos. El Viejo Continente no solo había perdido su centralidad internacional como consecuencia del «conflicto civil» implícito en las dos guerras mundiales. Como se ha repetido en multitud de ocasiones, el arco de crisis que abarca el período comprendido entre 1914 y 1945 supuso el «suicidio de Europa». Además, en ese nuevo tiempo requería de la protección de la emergente potencia americana para mantener su soberanía.

Durante los primeros años la Alianza mantuvo una estrategia fundamentada en el principio de disuasión implícito en su monopolio del arma nuclear. La «represalia masiva» en caso de ataque soviético parecía creíble, al tiempo que permitía a los europeos concentrarse en lo más urgente, la reconstrucción. Sin embargo, en la década de los sesenta, la Unión Soviética ya disponía de su propia capacidad nuclear, por lo que el efecto disuasorio de la Alianza se desvanecía. En esas circunstancias, Estados Unidos replanteó la estrategia a seguir. ¿Qué sentido tenía descansar la seguridad común en lo que podía concluir en un holocausto nuclear? Habría que evolucionar hacia una «respuesta flexible» en función del tipo de agresión, lo que llevaba inexorablemente a una mayor dotación en capacidades convencionales. La lógica estratégica norteamericana chocó con la visión europea sobre las consecuencias sobre el terreno de aplicar ese tipo de respuesta. ¿Qué sentido tendría una victoria sobre la Unión Soviética si el campo de batalla, la Europa central y occidental, quedaban destruidas? Los Estados Unidos lograron imponer su doctrina, pero los europeos no hicieron las inversiones en capacidades convencionales, por lo que se concluyó en un modelo ambiguo de disuasión en el que resultaba clave la presencia de tropas norteamericanas en las primeras líneas para que cualquier ataque soviético fuera, en primera instancia, uno dirigido contra Estados Unidos.

La apuesta europea por la disuasión nuclear, frente a la posición más «flexible» norteamericana, generó un conjunto de procesos

que han venido caracterizando la vida interna de la Alianza hasta nuestros días y que resultan fundamentales para entender su limitada cohesión. El primero hace referencia a las aportaciones económicas. En términos generales, los socios europeos han invertido en defensa menos que Estados Unidos y por debajo de sus compromisos. Puesto que querían evitar un conflicto convencional en el Viejo Continente se ocuparon de no disponer de los medios suficientes para establecer una disuasión de estas características. Al mismo tiempo, la apuesta europea por superar el nacionalismo y los conflictos sociales, que habían estado en el origen de las dos guerras mundiales, mediante la constitución de «Estados de bienestar» exigía derivar los ingresos fiscales en esa dirección. Con el paso del tiempo y ante el éxito de la Alianza, los europeos llegaron al convencimiento de que la paz ya se había consolidado, era un derecho, por lo que no podía resultar una prioridad presupuestaria. El segundo de los procesos hace referencia al efecto de esta falta de inversión en las capacidades disponibles. La mayor parte de los Estados europeos no modernizaron sus arsenales, lo que finalmente llevó a una pérdida de interoperabilidad entre los ejércitos de los distintos Estados miembro. Se dio así la circunstancia, que se pudo constatar durante la Guerra de los Balcanes, de que la mayor y mejor aportación de algunos Estados en el campo de batalla era «no molestar».

El desigual «reparto de la carga» y la «crisis de interoperabilidad» provocaban en las élites norteamericanas una indisimulada irritación. ¿Por qué razones el contribuyente norteamericano tenía que garantizar la seguridad de los europeos si estos disponían de un alto nivel de renta? ¿Qué necesidad había de exponer la vida de jóvenes norteamericanos? El debate se hacía más sangrante cuando se recordaba que el desigual reparto de la carga permitía a los europeos dotarse de unos servicios sociales que los norteamericanos no tenían. Mientras la Unión Soviética existió, la amenaza de una nueva crisis europea y la mucha influencia que el «vínculo» proporcionaba a la diplomacia de Estados Unidos sobre una de las regiones más ricas del planeta fueron razones suficientes para mantenerse en la Alianza, si bien con la sensación de estar siendo estafados por unos socios escasamente ejemplares.

La crisis se hizo evidente a partir del momento en que la Unión Soviética se desintegró. A pesar de que el preámbulo del Tratado de Washington insistía en que la finalidad de la Alianza era preservar y difundir la democracia, en realidad, detrás de esa visión «idealista» se escondía otra más «realista» que veía su razón

de ser en contener o derrotar a la Unión Soviética. Desde esta última perspectiva, hubo quien planteó, en buena lógica, que había llegado el momento de disolver la Alianza. Al fin y al cabo, las alianzas son, por su propia naturaleza, coyunturales. Ante la amenaza que un Estado u organización puede representar el conjunto de los que se sienten afectados se reúnen en torno a una estrategia para contenerla o derrotarla. Desaparecida esta, ¿qué sentido tiene mantener en pie la alianza? Para muchos dirigentes de aquellos días, la Alianza era un valioso activo que había que tratar de adaptar a un nuevo entorno estratégico. El problema sería, como se entendió desde el primer momento, poner de acuerdo a las partes sobre retos y riesgos cuando el elemento cohesionador, la amenaza soviética, había desaparecido.

Para Estados Unidos, desde el momento en que la Unión Soviética había desaparecido, la seguridad europea no era ya una prioridad. Era importante que la Organización proyectara seguridad en su entorno, incorporando a nuevos miembros y colaborando con los Estados de Asia Central en sus respectivos procesos de modernización en el ámbito de la defensa, pero resultaba fundamental actuar conjuntamente más allá del espacio atlántico. La crisis bélica derivada de la desintegración de Yugoslavia mostró hasta qué punto el cáncer del nacionalismo amenazaba, de nuevo, al Viejo Continente y el reto que supondría para la ampliación y consolidación de la Unión Europea la nueva fase del proceso de integración europeo iniciada con el Tratado de Maastricht. Para Washington había llegado el momento de que la Alianza se convirtiera en el instrumento del bloque occidental para actuar en el conjunto del planeta. Lo que en el argot de la época se dio en llamar la «OTAN global». Sin embargo, fue a raíz de los atentados del 11S cuando el debate se decantó. Por primera vez en la historia de la Alianza se activaba el artículo 5.º del tratado, dando paso a una intervención colectiva en el Hindú Kush, un espacio claramente alejado del ámbito atlántico. Los nuevos retos exigían una nueva visión, que se imponía por medio de los hechos. Faltaba por saber si las costuras de la Alianza resistirían las tensiones derivadas de esta nueva realidad.

5. La Postguerra Fría y la globalización

El eje central de la política exterior de Estados Unidos tras la Segunda Guerra Mundial, síntesis del acervo acumulado a lo largo de su experiencia diplomática, era el establecimiento de un orden

internacional que pudiera evitar nuevos conflictos mundiales, un orden fundamentado en la filosofía liberal y dirigido a consolidar las prácticas democráticas. Siguiendo el pensamiento de Kant, la élite norteamericana pensaba que las sociedades democráticas tienden a rehuir los conflictos y a promover el bienestar. Tras la desaparición de la Unión Soviética, que había ejercido de dique de contención de la imposición del «orden liberal», parecía llegado el momento de su plena ejecución. Citando la célebre y discutida obra de Fukuyama, nos encontrábamos ante el «fin de la historia», en el sentido de que la filosofía liberal dejaba de ser cuestionada por el fracaso del comunismo marxista.

Coincidió en el tiempo la disolución de la Unión Soviética con el auge de la denominada «globalización», la revolución de la comunicación propiciada por avances en la ingeniería, que permitía que ideas, personas y mercancías viajaran de una a otra parte, manteniendo el planeta en permanente y rápida conexión. La coincidencia parecía providencial. La globalización sería la fase final del proceso histórico abocado a imponer el orden liberal, estableciendo un solo mercado, global e integrado, garante de un bienestar económico que permitiría el desarrollo de unas clases medias que, a su vez, como había ocurrido en Europa Occidental, aportarían moderación y estabilidad a los respectivos regímenes políticos.

Estados Unidos era, más que nunca, una «hiperpotencia», sin rival posible. La iniciativa estaba en sus manos, con un guion a ejecutar y un formidable músculo económico para aprovechar todas las oportunidades que las nuevas circunstancias le ofrecían. Era el «momento unipolar» al que con tanto acierto se refirió Charles Krauthammer en su célebre conferencia, preludio de un nuevo período en el que esa unipolaridad daría paso a nuevas rivalidades, quizá las anunciadas por Huntington relativas a tensiones interculturales, potenciadas por el desarrollo económico y social que la globalización auguraba.

Los sucesos del 11S dieron paso a la invasión de Afganistán y, sobre todo, a una reflexión sobre la amenaza que suponía el islamismo y la forma más apropiada de combatirlo. El resultado fue, en los años de la administración Bush, el convencimiento de que era necesario «trasformar» las sociedades afectadas para acabar con las condiciones que facilitaban su auge. La combinación de dictadura, corrupción e incompetencia en esos Estados dañaba la imagen de Occidente y el prestigio de los sistemas políticos democráticos entre la población musulmana. Era

necesario llevar a cabo una estrategia conducente a mejorar las condiciones económicas y sociales, para facilitar la formación de clases medias, y la gobernanza, con el fin de prestigiar las instituciones.

El primer paso fue aplicar una estrategia de este signo en Afganistán, un país muy atrasado y con una geografía que potenciaba la diversidad. Se diseñó una «aproximación integral», que vinculaba lo militar con lo social y económico, pero el reto exigía un tiempo de aplicación y una cohesión que ni la opinión pública ni el Congreso estuvieron dispuestos a dar. El proyecto de establecer una estrategia común con los socios europeos en el marco de la Alianza Atlántica para animar la deseada transformación del «Gran Oriente Medio» no llegó a arrancar por el rechazo europeo, por resultar un ejercicio de neocolonialismo que exigía un plazo de aplicación inviable, y por la ausencia de respaldo del propio Congreso estadounidense.

El segundo fue la invasión de Irak, por incumplimiento de las condiciones establecidas tras el fin de las hostilidades por la previa invasión de Kuwait. El contraste entre la facilidad con la que se derribó al régimen de Saddam Hussein con las dificultades de la reconstrucción de un país inventado por los británicos y fragmentado en suníes, chíes, kurdos, caldeos y otros pequeños grupos desanimó, de nuevo, a la opinión pública, que no acababa de ver el final de una situación de violencia generalizada, animada por Irán, y de tensiones entre distintos grupos ajenos a sus intereses. Poco a poco, la sociedad norteamericana fue abandonando la idea de «trasformar» el mundo musulmán o cualquier otro para recuperar su visión tradicional de lo que debía ser el papel de Estados Unidos en el mundo: centrarse en la generación de riqueza y en el comercio y servir de guía a las sociedades más desarrolladas para avanzar en libertad, justicia y bienestar. Con la llegada de Barack Obama a la Casa Blanca este sentimiento dio paso a una política exterior menos ambiciosa. De la transformación se pasaba al retraimiento, al «liderazgo desde atrás», a solo plantearse intervenir militarmente si los intereses nacionales estuvieran directamente amenazados. La renuncia a actuar de una manera efectiva en la guerra civil siria, permitiendo que Irán, Rusia y Turquía asumieran el liderazgo de la acción exterior, resulta ejemplar de esta nueva posición, como lo fueron los cambios de planes en Afganistán e Irak, abandonando el objetivo transformador para limitarse a cumplir misiones de contrainsurgencia.

La incapacidad norteamericana para mantener sus planes en el tiempo convenció a los enemigos del «orden liberal», Estados o grupos, de las ventajas de enfrentarse a las potencias occidentales mediante conflictos irregulares y estrategias asimétricas, convirtiendo el campo de batalla militar en secundario, sometido al principal: la opinión pública. La rectificación llevada a cabo por la Administración Obama dañó gravemente la credibilidad de Estados Unidos fuera del bloque occidental, al ser percibida como débil frente a la firmeza y disposición al sacrificio de sus enemigos. De nada valía la superioridad tecnológica de Estados Unidos si no estaba dispuesta a sacrificar vidas humanas sobre el terreno. Tan evidente era que había que evitar el campo de batalla convencional con la gran potencia americana como que su capacidad de resistencia en otro irregular era muy limitada. Se le podía derrotar siempre y cuando se le obligara a combatir en un entorno apropiado. Las lecciones aprendidas en las guerras de Argelia y de Vietnam se hacían cada vez más evidentes.

6. Crisis de la globalización y retraimiento

Tras la descomposición de la Unión Soviética y el consiguiente desprestigio del ideario comunista, la culminación del proceso histórico de la globalización permitió avances importantes tanto en la promoción de la democracia como en un desarrollo económico más generalizado, creando sorprendentes procesos de deslocalización y externalización que implicaban importantes dependencias de unos Estados respecto de otros. Tal era el optimismo de aquellos días que la clase política no puso muchos reparos a la generación de esos vínculos. El reparto global del trabajo tenía una lógica económica, pero no política. Solo podría entenderse desde el convencimiento de que se estaban poniendo las bases de un nuevo tiempo, en el que la generación de riqueza, creación y consolidación de clases medias y creciente arraigo de sistemas políticos democráticos garantizaría las necesarias cadenas de suministros.

Sin embargo, la globalización dio también paso a reacciones inesperadas, pero importantes. Un mundo intercomunicado estaba facilitando la emergencia de una cultura común, más aún con la aparición y generalización de un entorno digital. Tanto en Estados Unidos como en otros entornos culturales este fenómeno comenzó a generar reacciones en contra. En el caso americano, relacionadas con un nuevo cuestionamiento progresista de los

valores y costumbres tradicionales. Para muchas personas, esa nueva cultura suponía una amenaza a sus valores, una agresión contra su propio mundo ante la que había que levantarse. En el plano económico surgía un contraste entre los beneficios empresariales y el apoyo político al proceso y la pérdida de puestos de trabajo por parte de ejecutivos y trabajadores de las empresas que habían optado por la deslocalización. Muchos norteamericanos comenzaron a criticar a sus élites —políticas, económicas e intelectuales— por defender una política que les había dejado de lado. El problema se fue agravando por efecto de la IV Revolución Industrial o «Revolución Digital», en la medida en que la robotización y la inteligencia artificial iban paulatinamente eliminando puestos de trabajo. Más adelante, ante el enrarecimiento de las relaciones internacionales, se hizo también patente la irresponsable externalización de procesos productivos críticos para la seguridad nacional. La sola aplicación de criterios económicos se había convertido en un problema nacional. No estaba en cuestión la deslocalización y externalización, sino el hecho de que no se tuvieran en cuenta las relaciones entre esos Estados y Estados Unidos. La globalización requería pasar por el tamiz de la seguridad determinadas decisiones empresariales para garantizar el correcto funcionamiento de las cadenas de suministros, tanto para la actividad social como industrial.

Si las experiencias en Afganistán e Irak habían cuestionado la conveniencia de que Estados Unidos asumiera la responsabilidad de liderar la implantación definitiva del «orden liberal», los efectos no deseados de la globalización animaron en ese país, como en tantos otros del bloque occidental, una reacción nacionalista y proteccionista. Si durante los dos mandatos de Barack Obama se asistió a un retraimiento de la política exterior norteamericana, con la sorprendente llegada de Donald Trump a la presidencia se produjo un replanteamiento más profundo de la presencia de ese país en el mundo. Trump entendió como nadie el cambio que se estaba produciendo en la mentalidad norteamericana y, con el expresivo lema de «America First», trató de revertir los procesos de deslocalización y externalización para garantizar más puestos de trabajo a la población y reducir la dependencia del extranjero. En política exterior, hubo más continuidad de lo que parece con la obra de su predecesor, aunque con un estilo y una retórica totalmente distintos. Si con Obama Estados Unidos pasó a convertirse en el «hegemón remiso», queriendo mantener su autoridad, pero reduciendo su nivel de compromiso, Trump fue más allá, cuestionando la vigencia del orden liberal y de la propia

Alianza Atlántica. Lo que podía tener sentido en los años cuarenta del siglo pasado lo había perdido desde el fin de la Guerra Fría y la emergencia de un tiempo nuevo caracterizado por la globalización y la Revolución Digital. Ni Obama ni Trump estaban interesados en garantizar un orden global, si bien el segundo iba más allá, abandonando compromisos que habían estado en los fundamentos de la política norteamericana durante mucho tiempo.

Aunque el Gobierno de Trump fue un ejemplo de inestabilidad crónica, en la que los altos cargos se sucedían a sorprendente velocidad, su política fue muy clara. En el plano conceptual se reconoció que la política internacional giraba en torno a la «competición entre grandes potencias», dejando a un lado toda esperanza de vigencia o implementación de un nuevo «orden internacional». En el terreno práctico, Trump fijó su atención en el reto que la política china suponía para los intereses nacionales norteamericanos. Denunció sus campañas de inteligencia, la sustracción de innovación e investigación, su expansión internacional y sus objetivos últimos. Estaba en cuestión qué potencia ganaría la Revolución Digital y China estaba compitiendo de manera desleal, siendo generoso. Era necesario establecer un diálogo estratégico con el Gobierno de Pekín y, al mismo tiempo, establecer medidas que le disuadieran de seguir adelante con determinados comportamientos. En cierto sentido, Trump volvía a enfoques propios del siglo XIX. Para él, las relaciones internacionales no eran más que un juego entre las grandes potencias, en el que las personalidades de los dirigentes jugaban un papel importante. Sus declaraciones, subidas tanto de tono como de volumen, eran expresión de esta mentalidad. Sin embargo, no siempre iban acompañadas del suficiente trabajo interdepartamental para sustentar una política coherente ni el personaje parecía dispuesto a someterse a ella.

Este progresivo cuestionamiento del papel que Estados Unidos debía tener en la política mundial tuvo especial impacto en la Alianza Atlántica. A las quejas que venían de atrás por el desigual «reparto de la carga» se fueron sumando otras. Como ya citamos con anterioridad, las guerras de los Balcanes pusieron de manifiesto tanto la incapacidad europea para gestionar una crisis menor por sus propios medios como la imposibilidad para actuar conjuntamente en el campo de batalla, como consecuencia de la falta de inversión en nuevas capacidades de buena parte de los Estados miembro. La reacción a los atentados del 11S dieron paso a un espectáculo de desunión, capitaneado por Francia y

Alemania. En Afganistán, no fue posible una correcta integración de las distintas unidades nacionales y las diferencias sobre cómo afrontar la guerra de Irak fueron evidentes. En la cumbre de Bucarest (2008), Estados Unidos se encontró con unos aliados que, en su mayoría, tenían una visión muy distinta sobre la evolución de la política rusa y las implicaciones que podía tener para la seguridad europea. Lo que la Unión Soviética había unido no parecía posible mantenerlo tras su disolución. El objetivo de promocionar los valores democráticos, recogido en el propio tratado de Washington, resultaba ser más un ideal que un objetivo real y plenamente asumido por todos los signatarios. El resultado fue, de hecho, una paulatina desmilitarización de la OTAN, trasformada en un espacio diplomático y en la famosa «caja de herramientas» de la que echar mano en determinadas circunstancias. El retraimiento de Obama fue interpretado por los europeos como un reencuentro entre ambas orillas del Atlántico, sin acabar de entender todo lo que conllevaba de desinterés. La idea presentada por Rumsfeld de dejar atrás las respuestas conjuntas a las crisis que fueran surgiendo para dar paso a «alliances of the willing» fue calando entre las élites norteamericanas. Con Trump, una personalidad ajena a las sofisticaciones diplomáticas, la mera existencia de la Alianza, en los términos en que venía desarrollando su actividad, suponía un abuso. Exigió un «reparto de la carga» más equitativo, sostuvo tensas discusiones con algunos de los dirigentes europeos y amenazó con el abandono estadounidense de la Alianza.

7. Síntesis y crisis de autoridad

La llegada de Biden a la Casa Blanca se produjo en una circunstancia delicada. En plena crisis del covid-19, con la nación reclusa y enfrentada, las relaciones con China en el peor momento y la Alianza Atlántica en «muerte cerebral», en expresión del presidente Macron. Aunque había ejercido de vicepresidente durante los ocho años del Gobierno Obama, en realidad distaba en muchos sentidos de su visión. Por edad y experiencia, estaba mucho más cerca de los Clinton, era más internacionalista y, sobre todo, era, tras muchos años en la comisión de Asuntos Exteriores del Senado, un buen conocedor de las relaciones internacionales. Partía de los puntos de consenso que se habían ido estableciendo desde finales de la década de los noventa: el giro hacia el Pacífico y la asunción de que China ya se había convertido en un rival estratégico. Era consciente del cansancio que las guerras

de Afganistán y de Irak habían producido en la ciudadanía, por lo que había que limitar la exposición de las Fuerzas Armadas en conflictos lejanos, pero, a diferencia de sus dos predecesores, creía que era de interés superior mantener en pie el «orden liberal» en la medida de lo posible. Las circunstancias habían cambiado, pero eso no tenía por qué implicar su abandono.

Trump había cambiado la política estadounidense. Indiscutiblemente, había un antes y un después de su paso por la Casa Blanca. Había desvelado la existencia de una nueva realidad social, resultado de los efectos de la globalización y de la Revolución Digital, que condicionaría tanto la política interior como la exterior. La Administración Biden tomó buena nota de todo ello, tratando de establecer una síntesis entre el ideario progresista, que había ganado peso en los años Obama, con la necesidad de dar respuesta a una sociedad muy crítica con sus élites en línea con el legado de Trump. Esa respuesta sería, además, resultado también de la reflexión sobre los retos a la seguridad nacional. A diferencia de su predecesor, Biden formó un equipo experimentado y muy cohesionado, que no ha sufrido cambios relevantes. No es, por lo tanto, de extrañar la calidad de sus reflexiones estratégicas, sin duda más sofisticadas. Parte de la asunción de que el mundo está viviendo un cambio de paradigma, que requiere del Gobierno norteamericano un gran esfuerzo para orientar la transformación de tal manera que garantice su hegemonía política y económica, al tiempo que ofrezca a sus ciudadanos la posibilidad de encontrar puestos de trabajo acordes con sus capacidades. Para ello, la administración ha promovido programas de gasto público dirigidos a atraer talento e inversiones de todo el planeta, con el compromiso de desarrollar su actividad en territorio nacional. Se lograría, por lo tanto, incentivar la economía sin necesidad de deslocalizar procesos productivos y, todo ello, centrando las inversiones en los sectores más característicos de la Revolución Digital. Estados Unidos, como China, entiende que, hoy, poder significa estar en la vanguardia de la innovación en los sectores nucleares de la Revolución Digital. Solo así se podrá optar a ganar mercados, generar puestos de trabajo y garantizar ingresos fiscales para mantener los servicios públicos al necesario nivel. Solo así se podrá disponer de las capacidades militares necesarias para garantizar tanto la soberanía como los intereses nacionales.

Una de las diferencias más significativas entre las administraciones Trump y Biden ha sido el enfoque sobre las cadenas de

suministros. Como ya comentamos con anterioridad, una de las características más llamativas de la gestión de la globalización fue confiar en que la integración de los mercados permitía externalizar muchos procesos productivos. Tanto la crisis del covid-19 como las crecientes tensiones internacionales han puesto de manifiesto hasta qué punto ese enfoque era tan ingenuo como irresponsable. Mientras que la reacción de Trump fue más nacionalista y proteccionista, la de Biden se centró en hacer de esta circunstancia un eje sobre el que reordenar su acción exterior. Las cadenas de suministro y de distribución son críticas para cualquier economía avanzada. ¿De qué vale una patente si no se dispone de los elementos necesarios para fabricar un producto? Por otro lado, era evidente que China llevaba años trabajando en esa misma línea, con la Iniciativa de la Franja y de la Ruta. Estados Unidos tenía que dar esa batalla y hacerlo de forma integral. Todo ello requería, en primer lugar, pedagogía. Sin explicar lo que suponía depender de China, lo lógico es que muchos Estados aceptaran su generosa disposición financiera. En segundo lugar, desarrollar programas de colaboración y proponer iniciativas regionales que resultasen atractivas. Estados Unidos es un formidable mercado y puede ser un gran socio a la hora de afrontar los grandes retos tecnológicos propios de este tiempo. En tercer lugar, vincular esos acuerdos e iniciativas con compromisos de seguridad, pues de lo que se trata es de estabilizar la relación entre Estados que tienen objetivos comunes.

La Administración Biden ha orientado decididamente a Estados Unidos hacia la innovación. La maquinaria está funcionando con el objetivo de convertir a ese país en el actor de referencia en la Revolución Digital. Las relaciones comerciales con otros Estados o grupos de Estados van adelante. Sus iniciativas están siendo bien acogidas. Sin embargo, el siguiente y más importante paso, el vínculo entre lo económico y la seguridad no se está consolidando. Para poder entenderlo hay que valorar la pérdida de autoridad de Estados Unidos en el concierto internacional.

La autoridad de una gran potencia se mide por el prestigio de que goza entre el resto de los Estados. Los valores y principios que rigen su comportamiento, su capacidad para actuar, su disposición a asumir compromisos, su lealtad con los aliados, su resistencia a la adversidad... son ingredientes fundamentales a la hora de analizar por qué un Estado goza o no de prestigio. Estados Unidos ha dejado de ser el hegemon previsible y ha pasado a ser un Estado sometido a los vaivenes de una opinión pública falta de

cohesión y de una clase política que supedita la acción exterior a las conveniencias políticas del momento. Como el resto de los países occidentales, Estados Unidos es hoy un Estado que padece una guerra cultural, fuertes tensiones internas sobre cómo afrontar los grandes retos de nuestro tiempo. Sin cohesión resulta imposible mantener una política exterior y, mucho menos, guerras en distintos puntos del planeta.

Estados Unidos fue a Afganistán e Irak durante su «momento unipolar», asumiendo un reto de gran envergadura y marcando criterio sobre lo que sería el liderazgo americano tras la Guerra Fría y ya en un tiempo marcado por el auge del islamismo. Sin abandonar el objetivo de centrarse en el área del Pacífico, la Administración Bush se planteó «transformar» ambos países. En breve resultó evidente que no había consenso suficiente para mantener esas políticas. Cambios sucesivos de estrategia durante las siguientes administraciones garantizaron incoherencia y desgaste. Si la progresiva salida de Irak permitió mantener las formas, la de Afganistán se convirtió en un ridículo internacional. De un ejercicio de nuevo liderazgo se pasó a un ejemplo de incompetencia. Para los enemigos y rivales de Estados Unidos, resultaba evidente la ausencia de «paciencia estratégica», la crítica dependencia de su acción exterior de las tensiones internas. Si la superioridad tecnológica de las Fuerzas Armadas norteamericanas las hacía virtualmente invencibles en un campo de batalla convencional, su exposición a un teatro irregular y asimétrico las convertía en fácilmente vulnerables. Quizá, por todo ello, Obama optó por una presencia mínima en la crisis de Siria, pero ese acto fue percibido, con toda razón, como una prueba de debilidad. Por miedo a verse involucrado en otra crisis sin fin, Estados Unidos permitía que otros actores —Irán, Rusia y Turquía— actuaran en contra de sus intereses.

No podemos entender la crisis ucraniana sin valorar la pérdida de autoridad norteamericana entre la élite de Rusia. A los casos ya citados se sumaban en esta ocasión los referidos a la rectificación de la política rusa tras la disolución de la Unión Soviética, las crisis de la Transnistria moldava, de los territorios georgianos de Osetia de Sur y Abjacia y de los ucranianos de la península de Crimea y el Donbas. La Alianza no había respondido de manera adecuada. La desunión, resultado de percepciones muy distintas sobre la política rusa, minaba la capacidad de una reacción coherente atlántica o europea. Obama había renunciado a ejercer un liderazgo activo. Trump creía entenderse con Putin y no ocultaba su

desprecio por algunos de los líderes europeos. Con este trasfondo y después de observar el esperpento ocurrido en el aeropuerto de Kabul, es fácil comprender que la élite rusa concluyera que era el momento de replantear el equilibrio de seguridad europeo. Bajo el liderazgo de Biden, Estados Unidos fue capaz de reaccionar a tiempo colaborando con las Fuerzas Armadas ucranianas, despejando las trampas tendidas por Rusia en sus redes, compartiendo información de inteligencia sobre los planes rusos, activando medidas de guerra electrónica que, sumadas a los errores de la operación rusa, permitieron contener la invasión y, poco después, forzar un limitado repliegue. En el plano diplomático, lograron establecer en la Alianza Atlántica una posición común, que sería también la de la Unión Europea, e incluso aprovecharon la circunstancia para aprobar un nuevo concepto estratégico en el que aparecían señalados como amenaza y riesgo sistémico Rusia y China respectivamente. Estados Unidos estaba siendo capaz de transformar un fracaso, la disuasión de Rusia y la garantía de seguridad de Ucrania, en un éxito, sacando a la Alianza de su estado de «muerte cerebral» y atrayendo a Estados de tradición neutralista como Suecia y Finlandia, que ante el comportamiento de la dirección rusa buscaban cobijo en la vieja organización. De nuevo, como en los días de Bush, Estados Unidos representaba el papel de gran potencia. Sin embargo, también como en los días de Bush, el presidente norteamericano estaba perdiendo la batalla principal, el apoyo del Congreso. ¿Era Ucrania un interés prioritario? ¿Representaba Rusia una amenaza para Estados Unidos? ¿No era lógico que fueran los europeos, la parte más afectada, los que corrieran con la mayor parte de la ayuda? La atención debía centrarse en China y en su expansión diplomática y económica y no volver a distraerse en crisis menores. No parece que la propuesta de ayuda a Ucrania presentada por Biden vaya a lograr el respaldo del Capitolio, por lo que de nuevo Estados Unidos mostrará al mundo su dificultad para mantener una posición en el tiempo y, por lo tanto, el juego de alto riesgo que puede suponer ser su aliado.

8. Consideración final

Estados Unidos se convirtió en una potencia de referencia al incorporarse plenamente a la II Revolución Industrial. Desde entonces, ha sido un actor económico excepcional, innovando, produciendo y siendo capaz de introducir sus productos en todos los mercados. Hoy parece más fuerte que nunca, más dispuesto

a ser el actor decisivo en el desarrollo de la Revolución Digital, mediante la puesta a disposición de las empresas de una ingente financiación, la coordinación de los sectores público y privado, de las universidades con las empresas, y atrayendo, más que nunca, tanto a empresas como a particulares de todo el planeta para sumarse a este empeño colectivo. Sin embargo, al mismo tiempo, Estados Unidos aparece más débil en términos políticos como consecuencia de la brecha que se ha abierto en la sociedad, y que continúa creciendo, entre formas distintas de entender la nación. Estas divisiones repercuten en su acción exterior, privándola de la cohesión y fortaleza necesarias. Aunque hay acuerdo sobre temas fundamentales, no son suficientes para dar forma a una política interpartidista. La «hiperpotencia» desconcierta con sus bandazos a aliados, rivales y enemigos, pero todos revisan su posición a la vista de tanta inestabilidad. Unos marcan distancia, tratando de evitar los efectos de esos cambios de humor, que pueden dejarlos expuestos a situaciones delicadas. Los que deberían buscar protección optan por la equidistancia entre las grandes potencias. Otros aprovechan la creciente inconstancia para provocar cambios en el frágil equilibrio internacional, convencidos de que el precio a pagar puede ser aceptable. Si en el plano de la innovación y la economía Estados Unidos está en la vanguardia, en lo relativo a la política internacional se ve en repetidas situaciones reactivas, porque son otros los que están marcando el paso, aquellos que tienen claro su interés por arrasar con los restos del «orden liberal» y que han aprendido a derrotar a las potencias occidentales desde la asimetría.

Capítulo segundo

Las potencias revisionistas y el Sur Global

José Pardo de Santayana

Resumen

En 1996, Moscú y Pekín crearon una asociación estratégica que con el tiempo ha conseguido su objetivo de oponerse a un orden internacional unipolar de inspiración occidental, presidido por Washington.

En esta creciente pugna entre las potencias revisionistas y las occidentales por la gobernanza mundial, el grupo de países, ahora conocido como Sur Global, tiene la última palabra. De momento, China y Rusia están consiguiendo que la actitud del nuevo sur sea favorable a sus designios estratégicos.

Para revertir la situación, Occidente tiene que cambiar su mentalidad y su forma de interactuar con el mundo en desarrollo, esforzarse en entender sus preocupaciones, incorporar al Sur Global en la gobernanza mundial en pie de igualdad y renunciar a imponerle unos valores, los occidentales, que dichas naciones interpretan como una forma de dominio.

La ejemplaridad es la vía más eficaz para influir positivamente en el mundo. Desgraciadamente, las naciones occidentales, sometidas a una intensa polarización interna, no están en su mejor momento.

Palabras clave

Orden internacional, Potencias revisionistas, Occidente, Sur Global, China, Rusia, Estados Unidos, Rivalidad internacional.

The Revisionist Powers and the Global South

Abstract

In 1996, Moscow and Beijing established a strategic partnership that over time has achieved its goal of opposing a Western-inspired unipolar international order presided over by Washington.

In this growing struggle between the revisionist and Western powers to shape global governance, the group of countries now known as the Global South has the last word. For the moment, China and Russia are taking advantage of the attitude of the new South's stance to advance their strategic agendas.

In order to reverse the situation, the West must change its mentality and its way of dealing with the developing world, it has to make an effort to understand their concerns, it has to incorporate the Global South into world governance on an equal footing and renounce imposing Western values on it, which these nations interpret as a form of domination.

Leading by example is the most effective way to positively influence the world. Unfortunately, the Western nations, which are subject to intense internal polarization, are not at their best.

Keywords

International order, Revisionist powers, The West, Global South, China, Russia, United States, International rivalry.

«El “Sur Global” engloba países con intereses e ideologías tan variados que puede que el término ya no sea una herramienta útil. Sin embargo, si el mundo occidental espera contrarrestar la creciente agresividad de Rusia y China, reconstruir relaciones sólidas con estos países es más importante que nunca¹» (Raja Mohan).

1. Introducción

Cuando Henry Kissinger acaba de fallecer, dejando un gran vacío, no podemos dejar de recordar el designio estratégico que, una vez superada la Guerra Fría, propuso en relación con Rusia y China. Es razonable pensar que, de haber sido tenido en cuenta, la situación internacional sería hoy francamente mejor.

Desde su permanente preocupación por el equilibrio de poder, pensaba que el peor de los mundos posibles sería aquel en que Pekín y Moscú se pudieran llegar a entender —que es donde estamos. Para evitarlo, Washington debía mantener una relación mejor con ambas capitales que la que estas mantuvieran entre sí. Dicho planteamiento estratégico no debía ser difícil de llevar a buen término dada la profunda desconfianza y la latente hostilidad entre ambos vecinos. Esto suponía aceptar a estos viejos imperios, entonces todavía en una posición relativamente débil, en el concierto de las potencias, con la ventaja de que su animadversión recíproca convertiría a Estados Unidos en el gran árbitro. Por otra parte, si no se les incorporaba con un papel relevante en el orden internacional —uno bastante imperfecto, sin duda— se propondrían derribarlo —como, de hecho, ha ocurrido.

Hasta 2017 —fecha en que la Estrategia Nacional de Seguridad (ENS) de los Estados Unidos reconoció la rivalidad entre las grandes potencias como su preocupación primordial— en las capitales occidentales dominó el optimismo y se pensaba que el mundo marchaba inexorablemente hacia una globalización liberal y democratizante, *grosso modo* el *Fin de la Historia* de Fukuyama. La evolución interna de China, desde 2014 la primera potencia comercial del mundo, era la clave de dicha visión de futuro.

¹ Mohan, R. (2023). «Engaging With the Global South». *Foreign Policy*. Global Reboot podcast, 8 de diciembre. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://foreignpolicy.com/podcasts/global-reboot/engaging-with-the-global-south/?_cldee=RfbeFKs-DB-ue1sGuWFiTVDH55SZNpwcG1XY6AtxdGTX0g1SNgmOILou93BGb2sRs&recipientid=contact-cb22263faf9de911a97d000d3a233b72-ab243536184f4a07b3c370adfb860803&esid=b4a842c5-329f-ee11-be37-6045bd8c5364

«Durante décadas, la opinión generalizada en Estados Unidos fue que era únicamente una cuestión de tiempo que China se volviera más liberal, primero económica y luego políticamente. No pudimos haber estado más equivocados, un error de cálculo que constituye el mayor fracaso de la política exterior estadounidense desde la década de 1930»².

Sin embargo, ya en 1996 Pekín y Moscú habían firmado una asociación estratégica cuya finalidad era oponerse al orden internacional unipolar entonces vigente. Esta entente estratégica, a la que no se prestó la suficiente atención, ha terminado alcanzando su objetivo.

El orden internacional bastante benigno vigente desde el final de la Guerra Fría, basado en el multilateralismo y presidido por los Estados Unidos, ha dado paso a un bronco sistema multipolar caracterizado por la creciente rivalidad entre las grandes potencias y en el que ya se maneja el escenario de un posible serio encontronazo³. Por otra parte, el equilibrio de poder y la base tecnológica de la guerra están cambiando tan rápidamente y en tantos aspectos que los países carecen de cualquier principio establecido sobre el que fundamentar el orden⁴.

«No es necesario explicar que el mundo actual está fragmentado. La disputa entre las grandes potencias ha vuelto con fuerza y el orden multilateral global es incapaz de proporcionar un marco eficaz para la gobernanza. Con una guerra en pleno apogeo en Europa y la posibilidad de que se produzcan múltiples crisis en el Indo-Pacífico, la cooperación entre los actores globales clave sigue siendo un bien escaso. En el pasado, se podría haber supuesto que las cuestiones económicas serían clave para forjar la cooperación global. Hoy, esa no es una posibilidad real. En cambio, la militarización de casi todos los aspectos de la relación interestatal está creando desafíos que la mayoría de los Estados está luchando por afrontar»⁵.

² O'Brien, R. C. (2020). «How China Threatens American Democracy. Beijing's Ideological Agenda Has Gone Global». *Foreign Affairs*, 21 de octubre.

³ Mitchell, A. Wess. (2023). «America Is a Heartbeat Away From a War It Could Lose». *Foreign Policy*, 16 de noviembre. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://foreignpolicy.com/2023/11/16/us-russia-china-gaza-ukraine-world-war-defense-security-strategy/>

⁴ Kissinger, H. (2023). «Henry Kissinger explains how to avoid world war three». *The Economist*, 17 de mayo.

⁵ Pant, H. V. (2023). «Global Governance in Today's World: Bringing 'Global South' to the Centre». *ISPI Annual Trends Report*, diciembre.

Frente a la amenaza de que Pekín, respaldada por Moscú, pueda configurar un sistema internacional a su medida, el presidente Biden, en su ENS de octubre de 2022, ha hecho una llamada a una gran cruzada democrática en contraposición a las potencias autocráticas.

«Nos encontramos en medio de una competición estratégica para configurar el futuro del orden internacional [...] Estados Unidos liderará con nuestros valores, y trabajaremos codo con codo con nuestros aliados y socios y con todos aquellos que compartan nuestros intereses. [...] Los autócratas están haciendo horas extras para socavar la democracia y exportar un modelo de gobierno marcado por la represión en el interior y la coerción en el exterior»⁶.

De ese modo, la confrontación entre Estados Unidos y las potencias revisionistas, fundamentalmente China, es mucho más que una rivalidad entre dos Estados poderosos, es una competición entre dos jerarquías rivales. A medida que ambos bloques se enfrentan, también compiten por la lealtad de los países de todo el mundo, lo que aumenta el número de posibles puntos de fricción y la probabilidad de que los países que deseen permanecer fuera de la competición se vean arrastrados a ella⁷.

Esto convierte a lo que hoy conocemos como el Sur Global en el teatro de operaciones —junto con los dominios tecnológico y cognitivo— de la gran disputa geoestratégica por la configuración del futuro sistema internacional.

La reacción de buena parte de los países de este nuevo sur, tanto frente a la invasión rusa en Ucrania como frente al salvaje ataque de Hamás a Israel ha disgustado e, incluso, sorprendido a las potencias occidentales.

«En Washington y en las capitales europeas prevaleció la esperanza utópica de que se pudiera torpedear una alianza chino-rusa y convencer a terceros países como India y otros —principalmente del hemisferio sur— para que se posicionaran, principalmente, contra Rusia. Se proclamó una alianza

⁶ The White House. (2022). *National Security Strategy*. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/11/8-November-Combined-PDF-for-Upload.pdf>

⁷ Colgan, J. D. y Miller, N. L. (2022). «The Rewards of Rivalry. U.S.-Chinese Competition Can Spur Climate Progress». *Foreign Affairs*, 1 de noviembre. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/united-states/rewards-rivalry-us-china-competition-can-spur-climate-progress#author-info>

victoriosa de democracias “buenas” contra autocracias “malas”. El G7 se revitalizó para liderar esta cruzada»⁸.

En estos momentos decisivos, las potencias revisionistas están encontrando la sinergia de gran parte de los países de este Sur Global que empiezan a acariciar unos niveles de desarrollo similares a los de los países más avanzados, que consideran que han alcanzado la plena mayoría de edad y que desean sacudirse la tutela de las potencias occidentales. Estas naciones, al no alinearse con Estados Unidos y sus aliados, crean un contexto estratégico favorable a los designios estratégicos de China y de Rusia, que desean debilitar la influencia de Occidente sobre el resto del mundo para limitar en todo lo posible los efectos de las sanciones y presiones a las que están sometidas.

Pekín y Moscú llevan años cultivando y profundizando sus relaciones con los países en desarrollo: la primera, principalmente, por medio de la Nueva Ruta de la Seda; la segunda, con su comercio energético y armamentístico y su activa diplomacia; ambas con enfoques pragmáticos y de interés mutuo, despreocupándose de las consideraciones internas de los países, mientras no desaprovechan ninguna ocasión para explotar los resentimientos de aquellos países hacia las antiguas potencias colonialistas.

Todo esto ocurre en una encrucijada histórica, en la que los acuciantes asuntos globales requieren un renovado esfuerzo de cooperación, ámbito donde el Sur Global también tiene la última palabra.

Este capítulo defiende que, hasta el momento, la República Popular China y la Federación Rusa están ganando la batalla de influencia y se están beneficiando de la falta de sensibilidad de las potencias occidentales en su relación con los países del mundo en desarrollo. Al proponer Washington una cruzada de valores, percibidos como occidentales y no como propios, y al pretender que los demás se acomoden a un orden internacional en cuya conformación apenas han participado, los países del Sur Global se sienten tratados con un paternalismo que desestima su aspiración legítima de ser tratados de igual a igual.

⁸ Liechtenstein, M. (2023). Príncipe de. «Making the free world prevail». *GIS comment*, 13 de noviembre. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.gisreportsonline.com/r/free-world-prevail/>

2. Asociación estratégica chino-rusa

Pekín y Moscú son las capitales de dos viejos imperios, sometidos a una enconada rivalidad histórica que tiene su origen en la vecindad de ambos y, muy en concreto, en la expansión territorial del ruso a costa del chino. En los tratados de Aigún (1858) y Pekín (1860), forzados por el imperio zarista cuando la dinastía Qing se encontraba en serios apuros durante la Segunda Guerra del Opio, Rusia adquirió cuantiosos territorios en la región del río Amur (figura 1) y en Asia Central. Posteriormente, cuando Mao intentó recuperar Mongolia —como hizo con el Tíbet y Sinkiang—, la Unión Soviética fue el garante de la independencia de dicho territorio.



Figura 1. Territorios ganados por Rusia a costa de China en los tratados de Aigún y Pekín. Fuente: elaboración propia

La revolución comunista en China supuso un momento álgido del entendimiento entre ambas potencias. No obstante, después de la sintonía entre Mao y Stalin, la relación chino-soviética se fue deteriorando rápidamente, llegando en 1969 a un breve enfrentamiento fronterizo armado. Este grave desencuentro fue aprovechado por Nixon para el acercamiento a Pekín. Así, el deshielo entre las dos potencias comunistas no comenzó hasta principios de los ochenta y las relaciones no se normalizaron hasta mayo de 1989, manteniéndose, no obstante, una arraigada desconfianza.

Superada la Guerra Fría, el nuevo escenario estratégico con Washington en una posición hegemónica muy consolidada, la

tercera crisis del estrecho de Taiwán (julio de 1995-marzo de 1996) y el cambio de rumbo que supuso en Moscú la doctrina Primakov propiciaron que, en abril de 1996, China y Rusia establecieran una «asociación estratégica», a la que los líderes chinos y rusos ahora se refieren como una «asociación estratégica integral de coordinación».

El objetivo de la asociación estratégica era oponerse tanto al orden internacional unipolar presidido por Washington como a toda injerencia en asuntos internos. Si el rechazo de un orden unipolar respondía a la lógica geopolítica tradicional, ambos Estados interpretaban la injerencia en asuntos internos como una amenaza a su integridad territorial y a la legitimidad de los respectivos regímenes políticos.

Superando las diferencias y haciendo de la necesidad virtud, su firme voluntad de llegar a jugar como pares de Estados Unidos en la primera división de la geopolítica global y los sucesivos desencuentros de Pekín y Moscú con Washington permitieron un acercamiento por etapas que fue sentando las bases de una relación cada vez más estrecha.

La crisis de Crimea y Donbás de 2014 hizo que esta entente estratégica adquiriera un carácter de primer orden, alcanzando cotas de colaboración hasta entonces poco previsibles. Pekín, que, en 2013, había lanzado su proyecto de la Nueva Ruta de la Seda, ya no disimulaba su ambición y necesitaba a Rusia para evitar un cerco de Estados que se opusiera a su ascenso a la primacía mundial. El Kremlin, en franca oposición a Washington y sus aliados, necesitaba un socio fuerte para resistir las presiones occidentales y diversificar sus vínculos estratégicos, económicos y diplomáticos. A partir de entonces, ambas potencias se sintieron suficientemente respaldadas para retar abiertamente el orden internacional vigente.

Los vínculos bilaterales entre ambos países han adquirido, además, un carácter muy personalizado gracias al buen entendimiento de sus presidentes, Vladímir Putin y Xi Jinping, que se implican directamente en la resolución de problemas financieros y comerciales de amplio calado e interés mutuo⁹. Ambos mandatarios comparten la interpretación histórica del destino de sus

⁹ Stronski, P. y Hg, Nicole. (2018). «Cooperation and Competition. Russia and China in Central Asia, the Russian Far East and the Arctic». *Carnegie Endowment for International Peace*, febrero.

naciones, la visión realista de las relaciones internacionales y una estrategia a corto y medio plazo de intereses compartidos.

No obstante, en el Kremlin no se perdió la esperanza de que Rusia pudiera aprovechar la emergencia de China para que Washington buscara el acercamiento de Moscú para equilibrar a Pekín y constituirse así en el contrapeso clave del juego de poder global. Esto permitiría a la Federación Rusa formar parte del club de los grandes.

En Estados Unidos había voces que compartían dicho enfoque.

«Varios comentaristas, entre ellos Doug Bandow del Cato Institute y Edward Luttwak del Center for Strategic and International Studies, sugirieron que el presidente Trump debería hacer todo lo posible para mejorar las relaciones con Rusia un paso más allá y tratar de conseguir la ayuda de Moscú para equilibrar a una China en ascenso. Trump ve a China y el extremismo islamista como los dos principales desafíos para la seguridad de los Estados Unidos y a Rusia como un socio potencial para combatir a ambos»¹⁰.

No obstante, dicho presidente encontró una enorme resistencia en el «establishment», se vio forzado a cambiar el enfoque y en su ESN de diciembre de 2017 presentó la rivalidad entre las grandes potencias como la principal prioridad estratégica de Washington, desplazando al terrorismo yihadista.

La consiguiente guerra arancelaria contra China, iniciada en 2018, llevó a un fortalecimiento aún mayor de los lazos chino-rusos. Las tensiones entre Washington y Pekín comenzaron a escalar pasando de una guerra comercial y tecnológica a inicios de la Administración Trump a una con ribetes ideológicos y militares bajo el presidente Biden¹¹.

«Los lazos entre China y Rusia crecieron en prácticamente todas las dimensiones de su relación, desde el ámbito diplomático hasta el de defensa y desde el económico hasta el informativo [...] Quizás el aspecto más preocupante y menos entendido de la asociación chino-rusa sea la sinergia que generan sus acciones»¹².

¹⁰ Stokes, J. (2017). «Russia and China's Enduring Alliance: A Reverse "Nixon Strategy" Won't Work for Trump». *Foreign Affairs*, 22 de febrero.

¹¹ Heine, Jorge. (2023). «El no alineamiento activo. Los desafíos del Sur Global». *Vanguardia dossier*, n.º 89. Octubre/diciembre.

¹² Kendall-Taylor, A. y Shullman, D. (2021). «Navigating the Deepening Russia-China Partnership». *CNAS*, enero. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.cnas.org/publications/reports/navigating-the-deepening-russia-china-partnership>

Los ejercicios militares conjuntos adquirieron una nueva dimensión. En septiembre de 2018, China participó con fuerzas terrestres en el ejercicio *Vostok*, en territorio de la Federación Rusa. Pekín trabajaba con Moscú para llenar los vacíos en sus capacidades militares y acelerar su innovación tecnológica. Rusia proporcionaba a China sistemas de armas avanzados que mejoraban sus capacidades de defensa aérea, antibuques y submarinas.

Ambas potencias se han alineado igualmente en sus esfuerzos para debilitar la cohesión entre los aliados y socios de Estados Unidos y diluir la influencia de Washington con países e instituciones internacionales y rechazan frontalmente la universalidad de los valores occidentales. Defienden el derecho de cada sociedad a vivir conforme a sus propios referentes culturales e interpretan el intento de Occidente de expandir la democracia y los valores liberales como un instrumento de dominación.

De igual modo, se esfuerzan y colaboran para reducir la centralidad de los Estados Unidos en el sistema económico global. Un aspecto importante es la desdolarización de sus economías. Esta había surgido como una prioridad para Rusia en 2014 en respuesta a la imposición de sanciones occidentales tras la anexión de Crimea. Moscú encontró entonces el apoyo de Pekín para dicho propósito. La desdolarización comenzó a ganar también valor para China en 2018, tras el inicio de la guerra comercial con Estados Unidos, lo que dio paso a un acuerdo en 2019 para reemplazar el dólar con monedas nacionales en las liquidaciones internacionales entre ellos. Mientras que el 80 % de las exportaciones totales de Rusia estaban denominadas en dólares estadounidenses en 2013, solo un poco más de la mitad de sus exportaciones totales se liquidaban en dólares antes del inicio de la guerra¹³. La mayor parte de la disminución fue absorbida por su comercio con China. Este objetivo no ha dejado de profundizarse.

La guerra de Ucrania, poco antes de cuyo inicio los presidentes Xi Jinping y Putin proclamaron «una amistad sin límites», ha supuesto un nuevo hito. A pesar de que China mantenga una cierta distancia con Rusia en relación con dicha contienda armada para no verse contaminada por ella y para evitar más sanciones, las potencias revisionistas mantienen intacto el objetivo de trabajar juntos para configurar un sistema internacional donde

¹³ Bhusari, M. y Nikoladze, M. (2022). «Russia and China: Partners in Dedollarization». *Atlántic Council*, 18 de febrero. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.atlantic-council.org/blogs/econographics/russia-and-china-partners-in-dedollarization/>

Estados Unidos y sus aliados no puedan amenazar sus respectivas aspiraciones nacionales, evitando entre ellas fricciones en los múltiples asuntos sensibles.

China ha ampliado significativamente su comercio con Rusia, de la que importa el 19 % de su petróleo y el 25 % de su carbón, dando cobertura a sectores antes atendidos por los países europeos, como el del automóvil —que ha quintuplicado sus ventas. De este modo, en los primeros ocho meses de 2023, las importaciones chinas crecieron un 63 %. Pekín mantiene además con Moscú una importante asociación industrial de defensa, importa cantidades sustanciales de armas del país y facilita su comercio de microchips.

Ciertamente, a China le ha disgustado el aventurismo ruso en Ucrania que ha reforzado los lazos estratégicos dentro del bloque occidental, ha perjudicado su crecimiento económico —aunque también se haya visto favorecida por los precios rebajados en las importaciones de petróleo ruso— y ha introducido un factor de incertidumbre que incomoda a Pekín. Sin embargo, no le interesa que Rusia quede debilitada y le da el respaldo necesario para sobreponerse a los avatares de la contienda bélica. En ningún caso, permitirá que quede sometida a la voluntad de las potencias occidentales. Si viera peligrar tal eventualidad, es razonable pensar que dará un serio respaldo a la Rusia de Putin. Por ello, es previsible que mientras siga enfrentada a Estados Unidos en la lucha por la hegemonía global, la República Popular China mantendrá sus estrechos lazos con la Federación Rusa.

El mayor reto —todavía difícil de evaluar— es de naturaleza tecnológica. ¿Cómo adaptarán ambas potencias dicha entente en un futuro, ya nada lejano, donde los desarrollos de la inteligencia artificial, la tecnología cuántica, la automatización y la robótica están llamados a trastocar los resortes del poder?

Ni que decir tiene que el conflicto abierto en Oriente Medio entre Hamás e Israel, al haber despertado nuevas simpatías hacia la causa palestina y producido rechazo hacia la reacción de Israel, aliado incondicional de Washington, debilita el liderazgo de Estados Unidos y favorece los designios estratégicos chino-rusos.

En su asociación estratégica, China lleva el liderazgo y Rusia es el socio de respaldo, si bien Pekín se esfuerza en no desairar a Moscú, reconociendo su rango de gran potencia. No obstante, la Federación Rusa, gracias a su tamaño, su posición geográfica bicontinental, sus abundantes recursos naturales, su inmenso

arsenal nuclear y su determinación para apostar alto, conserva un peso y una autonomía nada desdeñables.

De ese modo, ambas potencias revisionistas, que cierran filas desde un enfoque pragmático con otros Estados rebeldes para una contienda que se prevé larga y enconada, han reforzado aún más su gran entente y se proponen debilitar el control de Washington y sus aliados sobre la gobernanza global, haciendo lo posible para mantener al Sur Global —que supone más de la mitad de la población mundial— separado de la influencia occidental. En la actual dinámica, la resistencia pasiva del mundo en desarrollo hace que las presiones que las potencias occidentales ejercen sobre Pekín y Moscú pierden gran parte de su efecto.

3. La entente estratégica se ensancha

Un aspecto especialmente preocupante es el progresivo entendimiento estratégico entre las dos grandes potencias revisionistas y los Estados rebeldes de Irán y Corea del Norte, así como, en menor medida, Myanmar, Venezuela o Mali. Puede que no tengan mucho en común más allá del gran enemigo común estadounidense y de su intensa hostilidad hacia todo lo que significa el orden internacional de inspiración occidental. Individualmente, ninguno de ellos es especialmente poderoso. Sin embargo, el estrechamiento de esta relación relaja el aislamiento internacional al que se ven sometidos, reduce el efecto de las sanciones, tiene un efecto positivo en sus economías y les permite adoptar un perfil internacional más asertivo. En particular, está permitiendo la emergencia de una red que refuerza a todos ellos, creando un ecosistema de Defensa que favorece la transferencia de capacidades, conocimiento y de tecnologías de doble uso. China y Rusia podrían incluso adoptar una división (tácita o abierta) del trabajo a la hora de decidir qué Estado ayuda a qué socio más débil.

En cualquier caso, ya está apareciendo una cierta sinergia y Teherán no transmitiría tanta determinación en la actual crisis de Oriente Medio si no se sintiera respaldado por las potencias revisionistas.

La relación entre Rusia e Irán se estrechó significativamente a raíz de la guerra de Siria y el interés común por la supervivencia del régimen de Al Asad, lo que se tradujo en una intensificación de las relaciones comerciales y en el ámbito de Defensa. En la guerra de Ucrania hemos visto la importancia que han adquirido

los drones iraníes con la contrapartida del apoyo de Moscú a los programas de misiles de Teherán. Una cooperación más profunda podría dar lugar no solo al apoyo material mutuo en el ámbito militar, sino también en el del conocimiento. Los funcionarios iraníes, por ejemplo, quieren aprender de sus homólogos rusos sobre ciberinteligencia e inteligencia artificial, mientras que Moscú espera obtener el asesoramiento de Teherán sobre evasión de sanciones y adaptación de bienes civiles para uso militar¹⁴. Irán juega también un papel importante en la conectividad de Rusia con el océano Índico y especialmente con la India a través del Corredor de Transporte Norte-Sur (figura 2).



Figura 2. Corredor de Transporte Norte Sur. Fuente: Getty Images

La relación energética con China, que importa gas y petróleo iraníes, ha ayudado significativamente a la economía de dicho país. En 2021, ambos Estados firmaron el tratado de asociación estratégica para veinticinco años. Pekín ha identificado a Irán como un encaminamiento alternativo para su Nueva Ruta de la Seda. De ese modo, China está haciendo importantes inversiones en el país, financiando la construcción del metro de Teherán, presas y factorías, así como el sector minero. En 2022, el volumen de negocios entre ambos países excedió los 20 000 millones de dólares. En marzo de 2023, la mediación china en la reanudación de las relaciones diplomáticas entre Irán y Arabia Saudí —rotas

¹⁴ Notte, H. (2023). «Russia's Axis of the Sanctioned. Moscow Is Bringing Washington's Enemies Together». *Foreign Affairs*, 6 de octubre.

en 2016— marcó un hito en el papel que Pekín quiere jugar en Oriente Medio.

La relación trilateral entre China, Rusia e Irán se puso de manifiesto con la oposición de Pekín y Moscú a que en el Consejo de Seguridad de la ONU se discutiera sobre la represión de las protestas iraníes en 2018 y, posteriormente, con repetidas maniobras navales combinadas en el océano Índico, con las que pretenden enviar un mensaje de resistencia a las presiones occidentales. Todos ellos apoyan a sus contrapartes en la oposición a la presencia norteamericana en sus respectivas áreas de influencia. El rechazo a los valores occidentales, que se presentan como decadentes e inmorales, da unidad de discurso, a pesar de las profundas diferencias de los tres países en dicho ámbito.

En relación con Corea del Norte, Moscú le está comprando proyectiles de artillería y cohetes. A cambio, Putin podría dar a Pyongyang elementos que necesita para sus programas de satélites y de submarinos¹⁵. Además del apoyo tecnológico militar, ambos países también tienen planes para lanzar proyectos conjuntos en los campos del turismo, la construcción y la agricultura. El acercamiento a Putin tiene especial valor para el líder norcoreano, dado su gran aislamiento internacional y su fría relación con Pekín, que no aprueba su actitud crecientemente asertiva en los ámbitos nuclear y del desarrollo de misiles. En cualquier futura negociación de Estados Unidos y sus aliados con Corea del Norte, Rusia reivindicará su capacidad de influencia.

La importancia estratégica de Myanmar para China se deriva del corredor económico que atraviesa dicho país y le da acceso al golfo de Bengala y al océano Índico. A Pekín le preocupa la inestabilidad en Myanmar, porque podría poner en peligro sus inversiones y brindar a Estados Unidos la oportunidad de afianzarse mediante su apoyo a los grupos armados opositores. A diferencia de regímenes militares anteriores, China no respalda totalmente a la actual Junta, sino que aboga por unas elecciones inminentes y la posterior transición a un Gobierno civil, lo que está provocando malestar entre los dirigentes del país vecino.

Aunque China es la mayor fuente de comercio e inversión de Myanmar, Rusia es el socio preferido de la Junta. Las relaciones entre ambos se han reforzado considerablemente desde que

¹⁵ Notte, H. (2023). «Russia and the Global South with Hanna Notte». *Russian Roulette*, CSIS Podcasts, 2 de noviembre. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.csis.org/podcasts/russian-roulette/russia-and-global-south-hanna-notte>

Moscú reconociera la toma del poder por el *Tatmadaw* el 1 de febrero de 2021, que a cambio respaldó la invasión de Ucrania por el Kremlin el 24 de febrero de 2022. Rusia es ahora la mayor fuente de ayuda militar de Myanmar. Por su parte, Myanmar es el único país del Sudeste Asiático que transfiere suministros militares a las fuerzas armadas rusas para su uso en las zonas ocupadas de Ucrania. La Junta busca además la cooperación con Moscú para resolver la crisis energética del país¹⁶.

Otros países como Venezuela o Mali están en la agenda ruso-china porque, como en los casos anteriores, son irritantes para las potencias occidentales y tienen incidencia en los equilibrios de poder. El Kremlin siempre guarda la carta de ahondar en su desestabilización y poner así de relieve que hay que contar con él. Para España se trata de países que se encuentran en regiones prioritarias.

4. El Sur Global

Carl Preston Oglesby, un activista político estadounidense, acuñó el término de Sur Global en 1969. Desde entonces, se ha utilizado ampliamente en el ámbito académico y de las ONG. Se refiere a los países de África, Iberoamérica, Oriente Medio y Asia en vías de desarrollo que han sufrido una historia interconectada de colonialismo y neocolonialismo. Se trata de un grupo de países heterogéneo con intereses en muchos casos divergentes¹⁷.

En los últimos años este término está adquiriendo un protagonismo muy especial, particularmente desde la negativa de la mayoría de estos países a sumarse a las sanciones contra Rusia, derivadas de su invasión de Ucrania.

En la actualidad, no tiene sentido que a China, uno de los dos grandes polos de poder mundial, se le siga considerando parte de este amplio espacio geopolítico, aunque la inercia todavía le siga situando allí y ella misma siga declarando su pertenencia a los países en desarrollo. Para Pekín es más retórica política que verdadero sentimiento de pertenencia.

¹⁶ Storey, I. (2023). «Myanmar-Russia Relations Since the Coup: An Ever Tighter Embrace». *ISEAS Perspective*, 21 de noviembre. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.iseas.edu.sg/articles-commentaries/iseas-perspective/2023-92-myanmar-russia-relations-since-the-coup-an-ever-tighter-embrace-by-ian-storey/>

¹⁷ Rodríguez, A. (2023). «El orden post-occidental». *Vanguardia dossier*, n.º 89, octubre/diciembre.

«El Sur Global no existe como una agrupación coherente y organizada, sino como un hecho geopolítico. [...] Está empezando a limitar las acciones de las grandes potencias y a provocar que respondan al menos a algunas de sus demandas. [...] Su afán por “alcanzar” a los Estados ricos es un imperativo común y, en todo caso, urgente. Su deseo tanto de autonomía estratégica como de una cuota mucho mayor de poder político en el sistema internacional es fuerte y no hace sino aumentar, especialmente entre las potencias medias, como Brasil, Indonesia y Sudáfrica»¹⁸.

En sus últimos años, Brzezinski explicaba la importancia de lo que llamaba *The global political awakening*: el hecho de que, del mismo modo que la Revolución Francesa hizo a la totalidad de la sociedad francesa consciente de su protagonismo político, «la revolución de la globalización ha hecho que, por primera vez en la historia, la mayor parte de la humanidad esté políticamente activada, sea políticamente consciente y esté políticamente interconectada»¹⁹.

De ese modo, las naciones del Sur Global (figura 3) han tomado conciencia de que son sujetos —y no solo objetos, como en el pasado reciente— del sistema internacional. La mayoría de dichos países conservan, además, arraigados resentimientos frente



Figura 3. Mapa del Sur global. Fuente: elaboración propia

¹⁸ Shidore, S. (2023). «The Return of the Global South: Realism, Not Moralism, Drives a New Critique of Western Power». *Foreign Affairs*, 31 de agosto.

¹⁹ Brzezinski, Z. Conferencia (2010). «Geostrategic Challenges Facing the United States» pronunciada en la Universidad Brigham Young, el 12 de enero. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=MKWZB_kEwUo

a Occidente, heredados de la época imperialista y colonialista, sentimiento fomentado e intensificado por la influencia de una interpretación marxista que muchas de sus élites han asimilado precisamente en las universidades occidentales.

Esto se ha traducido en una divergencia notable a la hora de interpretar los graves sucesos de los tiempos convulsos que está viviendo el mundo.

Un primer desencuentro entre el nuevo sur y las potencias occidentales se produjo como consecuencia del insolidario manejo de la pandemia del coronavirus y la negativa inicial tanto de Estados Unidos como de Europa a cooperar con el resto del mundo en materia de vacunas.

Con la creciente rivalidad entre las potencias, los Estados en desarrollo rechazan la actitud de Estados Unidos y sus aliados, cuyo orden internacional basado en reglas consideran incapaz de resolver los desafíos globales clave, como el calentamiento global y el desarrollo sostenible, y otros peligros para la subsistencia de la humanidad, como la proliferación nuclear, pero en defensa del cual las grandes potencias viven obsesionadas con su lucha por la primacía sin importarles las consecuencias que de ello se derivan para el resto del mundo²⁰.

Muchos países del Sur Global consideran además que ese orden internacional de posguerra se les impuso en momentos de debilidad, cuando acaban de acceder a la independencia y que el sistema favorece a las grandes potencias occidentales. Además, generan gran desconfianza tanto el poder del dólar como el uso excesivo de embargos, sanciones financieras y económicas a los países rivales, haciendo la vista gorda cuando se trata de aliados.

El universalismo de los valores proclamado por Estados Unidos y sus aliados europeos es interpretado en el Sur Global como una forma de supremacismo moral que pretende prolongar la tutela de las antiguas metrópolis, les dicta lo que deben hacer y cómo deben pensar, poniendo, de paso, el dedo en la llaga de muchas de sus propias contradicciones —lo que a aquellas naciones les resulta humillante.

«En términos institucionales, la negativa a reformar el Consejo de Seguridad de la ONU y a terminar con anomalías como la exclusión de la India (el país más poblado del

²⁰ Heine, J. *Op. cit.*

planeta) del P-5 de miembros permanentes y el mantenimiento en el mismo del Reino Unido, una potencia declinante se mire como se mire, ha llevado a cuestionar la legitimidad de las estructuras de la ONU. Lo mismo vale para las reglas no escritas de que el presidente del Banco Mundial sea un estadounidense y el director general del FMI un europeo. [...] En lo que este orden sí ha cambiado es en su insólito renegar del libre comercio y de la globalización, ambos antiguos pilares del mismo»²¹.

Hay también un claro rechazo al esfuerzo del G7 y de los países de la OTAN para transformar una guerra europea en una global, siendo que hay y ha habido muchas guerras en otras partes del mundo y no se ha actuado de la misma manera. El caso del genocidio de Ruanda resulta especialmente paradigmático. Por otra parte, «la mayoría de los países del Sur Global no ven ningún beneficio en entrar en la lucha entre las llamadas naciones «democráticas» y «autoritarias»²², lo que se puso de manifiesto en la reunión en Hiroshima del G7, en la que se intentó convencer al Sur Global de que se uniera a Occidente para confrontar a Rusia y contener a China.

5. El punto de vista chino

El gigante asiático está en el proceso de convertirse en una potencia global con una influencia reconocida tanto a nivel económico como político y estratégico. Aspira, al menos, a convertirse en la potencia dominante en Asia, desplazando de allí a Estados Unidos. Pekín ha llegado a la conclusión de que Washington hará cualquier cosa para evitar su ascenso²³. La desconfianza reina en las capitales de ambos rivales, constituyéndose en el mayor obstáculo para el necesario entendimiento en muchos asuntos capitales.

Para alcanzar su objetivo de «rejuvenecimiento nacional», Pekín necesita contar con un espacio económico vital estable y áreas de influencia estratégica que le aseguren la satisfacción de sus necesidades, principalmente materias primas y alimentos. Así,

²¹ *Ibidem*.

²² Liechtenstein, M. (Príncipe de). (2023). «The West still misunderstands the Global South». *GIS*, 25 de mayo. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.gisreportsonline.com/r/g7-global-south/>

²³ Kissinger, Henry. *Op. cit*.

el fortalecimiento de la República Popular China en las últimas décadas ha discurrido en paralelo a una potenciación de las relaciones con los países del Sur Global. «Según Dongwu Securities, en lo que va de año (septiembre de 2023), por primera vez, China exportó más a países en desarrollo que a Estados Unidos, la Unión Europea y Japón juntos»²⁴.

Pekín ha dedicado amplios recursos diplomáticos y financieros para cortejar a los gobiernos del Sur Global para que apoyen sus objetivos e ideas, desde la fastuosa Iniciativa de la Nueva Ruta de la Seda de construcción de infraestructuras hasta la creación de las «iniciativas globales»: *Global Development Initiative*-GDI (2021), *Global Security Initiative*-GSI (2022) y *Global Civilization Initiative*-GCI (2023).

La creciente influencia de China se ve respaldada por su papel económico cada vez más importante. El mayor socio comercial del país es la ASEAN, con un intercambio de bienes de 975 000 millones de dólares en 2022. En 2001, apenas el 4 % del comercio de mercancías del África subsahariana se realizaba con China; en 2020, ese porcentaje había superado el 25 %. Una proporción cada vez mayor de la inversión extranjera directa china también está fluyendo hacia el mundo en desarrollo: en 2017, menos de una cuarta parte de la inversión extranjera directa de China se dirigió a países afiliados a la BRI y, en 2022, esa proporción aumentó hasta el 60 %²⁵.

Todo ello viene envuelto en un mensaje: China no hará las cosas horribles que Occidente os hizo. Pekín, con una actitud más pragmática, empática y flexible, ha sabido aprovechar las quejas y preocupaciones legítimas de los líderes del Sur Global para presentar a China como defensora y socia frente a lo que caracterizan como un Occidente indiferente que solo pretende mantener su dominio político y económico.

De ese modo, la Administración de Xi Jinping está intentando redefinir los asuntos mundiales como una especie de guerra de clases global: las economías ricas y avanzadas contra el mundo pobre y en desarrollo, afirmando que «la principal contradicción en el mundo actual no es en absoluto la llamada "democracia

²⁴ «Brics+: China crea su G7 alternativo». *Informe Semanal de Política Exterior*, n.º 1335, 4 de septiembre de 2023.

²⁵ Schuman, M. (2023). «Why China won't win the Global South». *Atlantic Council*, 16 de octubre. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/report/why-china-wont-win-the-global-south/>

contra autocracia” protagonizada por un puñado de países, sino una lucha entre el desarrollo y la contención del desarrollo, y entre la justicia global y la política de poder»²⁶.

Esta combinación de mensajes eficaces, persistencia diplomática y peso económico real está dando sus frutos. Los diplomáticos chinos han logrado recabar el apoyo del Sur Global en la ONU para defender su visión de los derechos humanos frente a las críticas de las principales democracias y para impulsar sus programas económicos e ideas políticas dentro del sistema. La influencia de Pekín está creciendo en regiones del mundo en las que hasta ahora había desempeñado un papel secundario, sobre todo en Oriente Medio. Durante la visita oficial a China en abril de 2023, Lula da Silva, presidente de Brasil, afirmó, para gran satisfacción de los anfitriones, que los países en desarrollo del mundo deberían utilizar sus propias monedas en el comercio en lugar del dólar estadounidense. Mientras tanto, el banco central de China ha sido una importante fuente de fondos de emergencia para Argentina para evitar el impago de los préstamos del Fondo Monetario Internacional²⁷.

No obstante, el eslogan de «ganar-ganar» no oculta la dificultad de establecer una relación que permita agregar valor a las capacidades productivas de aquellas economías para no consolidar la especialización primario-exportadora que en gran medida ha caracterizado el auge de los intercambios en los últimos lustros²⁸.

La nueva y desequilibrada relación entre China y el Sur Global también está generando tensiones y desconfianza y le están surgiendo rivales a medida que otras potencias emergentes, muy en particular la India, tratan de hacerse oír en el mundo en desarrollo y en la comunidad internacional en general.

6. Los BRICS y el G-20

Pekín desea que el grupo BRICS sea el catalizador de su vínculo con el Sur Global y ansía convertir esta organización en una alternativa estratégica, financiera y económica al G-7, con una propuesta de gobernanza basada en la multipolaridad.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ Ríos, X. (2023). «China y el Sur Global. De Mao a Xi Jinping». *Vanguardia dossier*, n.º 89, octubre/diciembre.

El peso de los BRICS no ha dejado de crecer y, en términos de PPA, ya superan al G-7 (31,5 % frente a 30,7 %). Entre 2021 y 2022, su contribución al crecimiento mundial fue del 32,2 % frente a un 25,6 % del G-7²⁹. La XV cumbre de los BRICS celebrada en agosto de 2023 en Johannesburgo ha supuesto un importante impulso a la organización. Aunque la consolidación de sus resultados está todavía por ver, tiene el potencial de acelerar la transición a un mundo multipolar mediante la expansión del grupo y la forja de una nueva arquitectura financiera que no dependa del dólar estadounidense.

Al optar por no acatar las sanciones económicas y financieras impuestas por Occidente, los BRICS han sido un bálsamo para Moscú. Mientras que el comercio entre Rusia y el G7 ha caído más de un 36 % desde 2014 bajo el peso de las sanciones económicas y financieras, el comercio entre este país y las demás naciones BRICS se ha disparado, aumentando más de un 121 % en el mismo periodo³⁰.

Reforzado por su éxito en los frentes económico y geopolítico, el grupo BRICS ha incorporado seis nuevos países y es visto, cada vez más, por un número creciente de países del Sur Global como un atractivo agente del multilateralismo.

Otra alternativa al G-7 es el G-20. Con el beneficio de una mayor inclusividad, pero con el inconveniente de una menor cohesión, dicha organización, bajo el liderazgo de Nueva Delhi, también ha acentuado su exigencia de una reforma integral del declinante orden multilateral, amplificando la voz del mundo en desarrollo y proponiendo que la agenda de gobernanza global se centre en las aspiraciones y preocupaciones del Sur Global.

«2023 fue también el año de la presidencia india del G20 y el año en que, por primera vez en la historia del grupo, la troika del G20 —es decir, la anterior presidenta, Indonesia; la actual, India; y la futura, Brasil— estaba formada por países en desarrollo. Con Sudáfrica, que sucederá a Brasil en 2025, las economías emergentes liderarán el G20 durante cuatro años consecutivos»³¹.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ Fofack, H. (2023). «Piece by piece, the BRICS really are building a multipolar world». *Atlantic Council*, 23 de agosto. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/piece-by-piece-the-brics-really-are-building-a-multipolar-world/>

³¹ El Aynaoui, K. y Magri, P. (2023). «Foreword». *ISPI Annual Trends Report*, diciembre.

Las potencias revisionistas, aunque Pekín muestre reticencias frente a la ambición de liderazgo indio, ven con satisfacción cómo las alternativas de gobernanza postoccidental se van abriendo camino.

7. El Sur Global da oxígeno a la Rusia de Putin

La invasión rusa de Ucrania ha empañado la reputación de la Federación Rusa en Europa y Estados Unidos, suscitando dudas sobre la competencia de su régimen. Pero la guerra no ha aislado a Rusia del mundo. Incluso después de un revés tras otro en el campo de batalla, Putin prosigue con determinación su esfuerzo bélico. Gracias a un gasto en Defensa del 6 % del PIB y a su poderoso sector militar industrial, se siente capaz de sostener una guerra prolongada, haciendo todo lo que puede para desgastar la voluntad de lucha ucraniana en pos de un orden internacional que, tal y como lo interpreta, devuelva a Rusia el lugar que le corresponde en el mundo³².

En el momento de escribir estas líneas, parece que el conflicto armado se alarga, está degenerando en una guerra de desgaste y, por primera vez, desde el inicio de la guerra, las tornas han cambiado y es Ucrania la que está en una posición más comprometida.

«El Kremlin ve el mundo actual en términos de una competición global por el poder y la influencia. Por un lado, está el mundo occidental liderado por Washington, que insiste en la adhesión global a su *orden basado en normas* derivado de los valores y prácticas occidentales, que presumiblemente son ideales no codificados en tratados jurídicamente vinculantes. En el otro lado, está el resto del mundo, que se adhiere a valores “más tradicionales”, que quiere regirse por el derecho internacional (definido únicamente por tratados y otros acuerdos jurídicamente vinculantes y dirigidos por las Naciones Unidas) y que rechaza el mundo unipolar que Estados Unidos pretende preservar»³³.

³² Kimmage, M. y Notte, H. (2023). «How Russia Globalized the War in Ukraine. The Kremlin's Pressure-Point Strategy to Undermine the West». *Foreign Affairs*, 1 de septiembre.

³³ Ashby, A. y Glanz, M. (2023). «What You Need to Know About Russia's New Foreign Policy Concept: Moscow is betting on the emergence of a new, multipolar order, shorn of U.S. leadership». *United States Institute of Peace*, 10 de mayo. Disponible en: <https://www.usip.org/publications/2023/05/what-you-need-know-about-russias-new-foreign-policy-concept>

El liderazgo ruso considera una derrota como una amenaza existencial, busca una estrategia que le permita, de momento, sobrevivir al mal paso que supuso la invasión de Ucrania y, a más largo plazo, encontrar un reacomodo de Rusia en el sistema internacional sin renunciar a su condición de gran potencia, objetivo irrenunciable de la nación.

Gracias al chantaje nuclear, el Kremlin está consiguiendo alargar la guerra sin que Washington y sus aliados se atrevan a elevar demasiado la apuesta y aportar a Ucrania toda la ayuda necesaria para expulsar a las tropas rusas del territorio del país vecino. La preferencia del Kremlin es alcanzar una solución negociada que incluya la finlandización de Ucrania. Para ello, considera que el tiempo juega a su favor y no pierde la esperanza de quebrantar la voluntad de lucha de Kiev, mientras intenta dividir a los aliados occidentales.

Para conseguir su objetivo, Moscú considera el trilema esfuerzo militar-capacidad económica-apoyo popular: el esfuerzo militar para ganar la guerra no debe poner en peligro ni la capacidad económica, sin la cual no puede sostener la estrategia a largo plazo, ni el apoyo esencial del pueblo ruso, sin el cual el país corre el peligro de una crisis interna de consecuencias impredecibles. Al mismo tiempo, redirige sus flujos comerciales, tecnológicos y financieros fuera del bloque occidental. Esto supone un esfuerzo enorme, teniendo en cuenta que, antes de la guerra, dos tercios de las exportaciones rusas iban dirigidas a Europa y que las potencias europeas eran también su principal fuente tecnológica y financiera.

El apoyo popular es el centro de gravedad del diseño estratégico del Kremlin. Hasta el momento, la mayoría de los rusos apoya a Putin y el esfuerzo bélico. Según los últimos sondeos del Centro Levada, el índice de aprobación del presidente ruso Vladimir Putin subió tres puntos porcentuales en noviembre, hasta el 85 %.

La dimensión cognitiva resulta determinante. El relato omnipresente brota de una fusión entre nacionalismo, militarismo y tradicionalismo ortodoxo que ahonda en el proverbial victimismo ruso. La narrativa sobre la guerra se basa en la idea de que fue Rusia la que se vio amenazada por Estados Unidos y sus aliados, y en respuesta inició una «lucha de liberación nacional». El argumentario complementario defiende que Rusia está luchando por un «mundo multipolar más justo», es un «estado-civilización» especial con su propio sistema de valores y con el derecho histórico

—ganado en las dos grandes guerras patrióticas en las que salvó a Europa— a ser una gran potencia.

La estrategia económica rusa se ha visto favorecida tanto por las acertadas medidas —iniciadas tras la crisis de 2014— de los tecnócratas para construir la «fortaleza macroeconómica Rusa» como por la evolución favorable de los precios de los hidrocarburos. El año 2023 no resultó tan ventajoso desde el punto de vista de los precios energéticos, pero, al disponer todavía del fondo de reserva, el Gobierno ruso ha podido sostener el gasto sin incurrir en un endeudamiento significativo. De ese modo, el PIB de Rusia ha recuperado los niveles de antes de la guerra. De momento, a pesar de los nuevos retos, incluidos algunos formidables para el futuro a más largo plazo, como la masiva salida de capital y la falta de acceso a las tecnologías más avanzadas, las previsiones del FMI de enero de 2024 sitúan el crecimiento de la economía rusa en 2024 en 2,6 %.

La estrategia del Kremlin una vez acabada la guerra, así como también si esta se alarga, tiene un componente económico-tecnológico esencial. Únicamente si es capaz de mantener una economía suficientemente robusta, la Federación Rusa podrá mantener la paz interior, sostener su impulso militar en Ucrania y mantener su condición de gran potencia más allá de la contienda bélica.

El Sur Global es, pues, la clave para que la Rusia de Putin sobreviva a la tormenta geoestratégica en la que está inmersa. Permite que Moscú esté tejiendo una red alternativa de vínculos comerciales, tecnológicos y diplomáticos que impide su aislamiento internacional y su estrangulamiento económico. Así, da oxígeno a la economía rusa, ayuda al Kremlin a esquivar las sanciones, le reconoce un papel relevante en la gobernanza global y le permite adquirir los recursos que necesita para sostener la guerra.

El Concepto de Política Exterior del Gobierno ruso de marzo de 2023³⁴ explicita esta necesidad y destaca la importancia de la relación con China, India, Turquía e Irán, en contraposición a Europa y EE. UU., centradas principalmente en energía, exportación de armamento, comercio de productos básicos, cooperación en materia de seguridad y educación.

«Rusia sigue teniendo una influencia internacional significativa. Moscú mantiene contratos de defensa estables con la

³⁴ «Concepto de Política Exterior de la Federación Rusa». *PIA*, 4 de abril de 2023. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://noticiaspia.com/concepto-de-politica-exterior-de-la-federacion-rusa/>

mayoría de sus clientes tradicionales, como India y Vietnam, que dependen de Rusia para el mantenimiento de sus sistemas. El Kremlin ha tenido que trasladar la mayor parte de sus soldados y material a Ucrania, pero sigue teniendo bases aéreas y navales permanentes en Siria, lo que da al país acceso directo al Mediterráneo y le permite hostigar a las fuerzas estadounidenses en Oriente Próximo. La empresa paramilitar Wagner, dirigida por Moscú, controla varias bases en Libia, que le sirven de centro logístico para sus actividades en el Sahel»³⁵.

La Federación Rusa considera central la batalla del relato dirigida a distanciar a los países en desarrollo del bloque occidental. Se utiliza una interpretación de raíz marxista que pone de relieve la desigualdad del sistema internacional liberal, los legados del colonialismo y del imperialismo que impiden que los países del Sur Global sean tratados en pie de igualdad y que contribuyen a promover los intereses de unas potencias occidentales que no quieren renunciar a su posición de privilegio. También se afirma que estas dinámicas tienen repercusiones negativas para que los países puedan comprometerse y cooperar para abordar los acuciantes problemas mundiales que suponen amenazas existenciales para la humanidad, como el cambio climático, las pandemias y las guerras entre grandes potencias.

8. El futuro no está escrito

No obstante, todo lo dicho anteriormente, la multitud de vínculos e intereses compartidos, esenciales para mantener la actividad vital de las potencias de uno y otro signo, modera la intensidad de la competición y abre una cierta esperanza a contener el enfrentamiento.

«Corresponde a los dos países (Estados Unidos y China) decidir si se enzarzan en una guerra fría; sus supuestos y percepciones conformarán, a su vez, la realidad de la relación. Bien gestionada, esta podría fomentar la estabilidad mundial. Mal gestionada, podría sumir al mundo en algo mucho peor que la Guerra Fría»³⁶.

³⁵ Notte, H. (2023). «Russia's Axis of the Sanctioned. Moscow Is Bringing Washington's Enemies Together». *Foreign Affairs*, 6 de octubre.

³⁶ Jisi, W. (2023). «America and China Are Not Yet in a Cold War. But They Must Not Wind Up in Something Even Wors». *Foreign Affairs*, 23 de noviembre.

La reciente reunión entre los presidentes chino y norteamericano en San Francisco abrió una cierta puerta a la esperanza; podría cambiar la tendencia de rivalidad creciente entre ambas grandes potencias, que se inició en 2017, y establecer los cauces de diálogo necesarios para al menos prevenir una catástrofe y abordar algunos de los grandes retos globales.

Dado que las potencias occidentales han vivido varias décadas confiadas en su capacidad de influencia y en el potencial de seducción de su modelo de sociedad —incluido su propio sistema de valores— sobre el resto del mundo y, sin embargo, se está comprobando que el Sur Global ha tomado un derrotero divergente, se necesita un cambio de actitud y mentalidad para no ceder a las potencias revisionistas un espacio que es determinante para la gobernanza futura del mundo.

Elevar las disputas al ámbito de los valores únicamente las hace más enconadas y difíciles de resolver. Ninguna potencia está libre de perseguir en alguna medida sus intereses de espaldas a los principios que proclama. Hay, pues, que empezar por conocer los puntos de vista de los países en desarrollo, por reconocer su derecho a vivir conforme a sus propias convicciones —aunque no se compartan—, por saber que el liderazgo internacional no se puede imponer, por asumir que las sociedades occidentales no deben apelar a su excepcionalismo para constituirse en referencia universal y por aceptar que, si se cree en unos valores o modelo de sociedad determinados, es la ejemplaridad la vía más eficaz para promoverlos. No va a ser nada fácil: en la actualidad, con sus sociedades muy polarizadas, Occidente, que ya no posee el monopolio de la excelencia, tampoco disfruta de la fascinación que en otro tiempo irradiaba.

El capítulo escrito por el embajador Raimundo Robledo dedicado al caso particular de África, prioritario para España, aborda las especificidades de este continente, del que depende, en gran medida, el devenir de nuestra patria y de Europa.

En cualquier caso, para que un orden sea internacional tiene que ser precisamente eso, internacional, lo que supone que participen en él los diversos actores que lo configuran, siendo el Sur Global con toda su heterogeneidad una parte sustantiva.

9. Conclusión

El mundo vive un momento decisivo de inflexión histórica que está produciendo grandes fricciones y en el que las potencias

revisionistas China y Rusia, en estrecha asociación estratégica, se enfrentan a las occidentales, lideradas por Estados Unidos, por la configuración del futuro sistema internacional.

El apoyo de los países en desarrollo —conocidos ahora como Sur Global— será decisivo para decidir quién gana y quién pierde en esta creciente y cada vez más intensa competición por la gobernanza mundial, el papel de las instituciones internacionales, las normas y principios de la diplomacia, los métodos de comercio y finanzas y la forma del propio orden mundial.

La República Popular China necesita al Sur Global para recuperar la centralidad de la gobernanza mundial; Rusia, para salir del mal paso en que incurrió al invadir Ucrania y para defender su rango de gran potencia, tanto si la guerra se alarga como cuando esta llegue a su fin.

Desde 2013-2014, Moscú y Pekín apostaron seriamente por estrechar sus relaciones con el nuevo sur. Sin embargo, en las capitales occidentales se ha tardado en comprender la naturaleza del cambio que se estaba produciendo y en reconocer que las naciones en desarrollo aspiran a sacudirse la tutela de las antiguas metrópolis para alcanzar un papel de igualdad en la gobernanza global y defender mejor sus intereses. Todo ello, sin haber superado estas los resentimientos de la era colonialista, que China y Rusia están potenciando.

Esta situación solamente se podrá revertir con un cambio de actitud por parte de Washington y sus aliados más estrechos que ponga el énfasis en comprender al Sur Global, en asumir sus preocupaciones y en reconocer su derecho a participar en pie de igualdad para la configuración del sistema internacional. Para ello, las naciones occidentales deben también despojarse de la arrogancia moral y del narcisismo que les lleva a mirar al mundo a través de un espejo. Lo más eficaz para influir en el resto del mundo es preocuparse de que las propias sociedades occidentales sean lugares atractivos para vivir en justicia y libertad, porque en ellos se protege mejor la dignidad humana.

Capítulo tercero

Diplomacia de minerales críticos, la IA desafiante y la batalla por el cambio climático: retos globales que marcarán décadas

Águeda Parra Pérez¹

Resumen

La lucha contra el cambio climático afronta una etapa decisiva y evitar que se convierta en eje de rivalidad geopolítica global requerirá de mayor ambición global e impulsar nuevos modelos de financiación sostenible. Y tan importante será en la transición hacia la energía verde el compromiso de los países contaminantes como de aquellos que se sitúan en umbrales inferiores pero que, de forma conjunta, generan porcentajes de emisiones similares.

El modelo de globalización vigente toca a su fin y las materias primas acaparan el foco de las tensiones geopolíticas como elemento esencial de la transición digital y energética. Es tiempo de demanda creciente de minerales tecnológicos, promotores de una redefinición de la agenda estratégica de las grandes potencias innovadoras que buscan diseñar nuevas políticas y asociaciones estratégicas para abordar una autonomía estratégica con renovadas fortalezas.

¹ Águeda Parra Pérez es doctora en Relaciones Internacionales, ingeniera y analista del entorno geopolítico y tecnológico de China. Fundadora y editora de ChinaGeoTech y ChinaGeoTech Debates, es autora de *China, las rutas de poder*.

Entre las tecnologías, el avance de la inteligencia artificial (IA) ha impactado en numerosas industrias, incluida la militar, a una velocidad nunca vista en el desarrollo de otras tecnologías disruptivas. A los debates sobre regulación y aplicación de la IA en la tecnología y armamento militar, se suma la demanda energética, que requiere todo un desafío cuando la IA se haga masiva entre todas las industrias.

Palabras clave

Cambio climático, Materias primas claves, Inteligencia artificial, Autonomía estratégica, Geopolítica de la tecnología

Critical mineral's diplomacy, AI's challenge, and the fight against climate change: global challenges that will shape the decades ahead

Abstract

The fight against climate change is entering a crucial phase and preventing it from becoming an axis of global geopolitical rivalry will require greater global ambition and the promotion of new sustainable financing models. In the transition to green energy, the commitment of polluting countries will be just as important as of those that are at lower thresholds but collectively produce similar percentages of emissions.

The current model of globalization coming to an end, and raw materials raise as the focus of geopolitical tensions as the digital and energy transition intensifies. It is a challenging time of growing demand for critical minerals, promoters of a redefinition of the strategic agenda of the most innovative countries that seek to design new policies and strategic partnerships to address strategic autonomy with renewed strengths.

Among technologies, AI is revolutionizing industries across the board, including the military, at a speed never seen in other disruptive technology developments. Debates on regulation and application of AI in the military domain come along with the energy demand required by AI systems, a great challenge as AI becomes more prevalent across all industries.

Keywords

Climate change, Critical raw materials, Artificial Intelligence, Strategic autonomy, Geopolitics of technology

1. Cambio climático, una cuestión de autonomía estratégica

El cambio climático se presenta como uno de los desafíos globales de más largo impacto, ya que se requerirán más décadas de inversión en energías verdes que el tiempo que el petróleo ha permanecido como el principal impulsor del desarrollo económico global. Mientras tanto, los datos climáticos siguen mostrando tendencias preocupantes que indican que no estaríamos en la senda correcta para cumplir el objetivo de impedir que la temperatura global exceda en 1,5 °C los niveles preindustriales, según lo establecido en el Acuerdo de París de la COP21 en 2015.

Desde entonces, las cumbres climáticas han ido avanzando en varios ejes en línea con los hitos fijados en cada una de las tres fases concebidas para definir el establecimiento e implementación de los objetivos de emisiones cero. Actualmente, el mundo estaría en la tercera fase, la que corresponde al cumplimiento, impulsando medidas que conlleven la efectiva consecución de cero emisiones netas. Atrás queda la primera fase, iniciada hace más de una década cuando las investigaciones científicas concluyeron que detener el cambio climático suponía eliminar las emisiones de dióxido de carbono, estableciendo la fecha objetivo de 2050 en el *Informe Especial del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático* (IPCC, Intergovernmental Panel on Climate Change, según sus siglas en inglés) en 2018. Entonces comenzaba una segunda fase, dedicada a recabar entre los países los compromisos de pico de emisiones cero y neutralidad de carbono, que duraría hasta finales de 2022.

Hasta ese momento, no han existido estándares de seguimiento consensuados que apliquen globalmente y que permitan controlar el nivel de efectividad identificando objetivos intermedios. De ahí el paso a la etapa de cumplimiento, que se inicia con el informe elaborado por el Grupo de Expertos de Alto Nivel sobre los Compromisos de Cero Emisiones Netas de las Entidades no Estatales² creado por el secretario general de la ONU, António Guterres, y publicado durante la cumbre climática COP27 en Sharm-el Sheikh, Egipto, en noviembre de 2022.

² Naciones Unidas. (2022). «Credibilidad y responsabilidad de los compromisos de cero emisiones netas de las entidades no estatales». *Naciones Unidas Acción por el Clima*, noviembre. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.un.org/es/climatechange/high-level-expert-group>

Se iniciaba así la entrada en la tercera fase, la actual, donde el documento³ *La integridad importa: el compromiso de cero emisiones netas por parte de empresas, entidades financieras, ciudades y regiones* (UN HLEG, 2022) marca la pauta destacando diez recomendaciones encuadradas en cuatro ejes directrices para acelerar la implementación de los compromisos de cero emisiones netas globales para 2050. Cuatro áreas clave centradas en la integridad medioambiental para acordar y alcanzar objetivos intermedios para 2025, 2030 y 2035; credibilidad para comprometerse con la eliminación total del uso de combustibles fósiles; responsabilidad para impulsar la transición energética en el tiempo fijado; y el papel de los Gobiernos guiados por una mayor ambición climática.

Esta nueva etapa responde a la falta de estrategias sólidas que garantizaran la consecución de cero emisiones netas. De hecho, un número importante de entidades subnacionales y corporativas dentro del entorno del G7 todavía no ha establecido objetivos de reducción de emisiones, según Net Zero Tracker⁴. Asimismo, tampoco está implementada una agenda para acometer el total abandono de la extracción o producción de combustibles fósiles entre los grandes países productores, a pesar de los esfuerzos realizados durante la última COP28 celebrada en Dubai.

Mientras se avanza en esta tercera fase, los objetivos Net Zero ya alcanzan el 88 % de las emisiones, respecto al 61 % identificado en diciembre de 2020, engloban el 92 % del PIB global (en paridad de poder adquisitivo), creciendo desde el 68 % y acaparan el 89 % de la población mundial, respecto al 52 % de hace tres años. Alcanzar un grado total de implicación supone incorporar todavía cuatro países pertenecientes a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, 439 entidades subnacionales entre los veinticinco países con mayor número de emisiones de CO₂, además de incluir 766 grandes ciudades y hasta 734 empresas que cotizan en las principales bolsas del mundo.

En términos generales, la ralentización en el crecimiento de entidades nacionales y subnacionales que han definido objetivos Net

³ United Nations. (2022). *Integrity Matters: Net Zero Commitments by Businesses, Financial Institutions, Cities and Regions*, United Nations' High-Level Expert Group on the Net Zero Emissions Commitments of Non-State Entities. November. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/high-levelexpert-groupupdate7.pdf>

⁴ «Net Zero Stocktake 2023». Net Zero Tracker, June. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://zerotracker.net/analysis/net-zero-stocktake-2023>

Zero se compensa con un mayor ritmo de empresas que incorporan compromisos de neutralidad climática. En total, el índice Net Zero Tracker registra hasta 929 empresas que cotizan en el Forbes Global 2000, respecto a las 417 identificadas en diciembre de 2020, quedando representado el conjunto empresarial de la Unión Europea por delante de Estados Unidos en el establecimiento de cero emisiones netas.

A pesar de los avances, la crisis climática presenta una complicada senda para alcanzar en solo un año el hito de pico máximo de emisiones globales en 2025. Y muchos más esfuerzos serán necesarios para reducir a la mitad las emisiones respecto de 1990 para 2030, según las recomendaciones del IPCC. La visión de los países más contaminantes respecto a la neutralidad del carbono muestra, asimismo, diferentes aproximaciones. China, con el 30,9 % de las emisiones mundiales, espera alcanzar los objetivos de cero emisiones netas para 2060. Una década antes, en 2050, lo harán Estados Unidos y la Unión Europea, representando el 13,9 % y 7,7 %, respectivamente, de las emisiones globales en 2022, según Global Carbon Budget. En el caso de China, el impulso de las renovables y el anuncio de reducción de emisiones de metano reutilizándolas como combustible⁵ acelerará previsiblemente la consecución de sus objetivos climáticos.

En el caso de India, sin embargo, el objetivo Net Zero no será hasta 2070, aunque existe un hito intermedio de alcanzar la mitad de las necesidades de electricidad con energías renovables en 2030. India es el cuarto país con mayor participación de emisiones globales de dióxido de carbono, representando el 7,3 % en 2021, además de ser el segundo mayor consumidor de carbón del mundo, con una participación del 12,5 % en 2021, solamente por detrás de China, que aglutina el 53,8 %, y por delante de Estados Unidos, el tercer mayor consumidor mundial de carbón con el 6,6 % del total, según *BP Statistical Review of World Energy 2022*.

Sin embargo, la economía de India está todavía en pleno desarrollo, su PIB es cinco veces menor al de China y representa el 7,51 % del PIB mundial en paridad de poder adquisitivo, la mitad que Estados Unidos, con el 15,42 %, y lejos del 18,82 % de

⁵ Stanway, D., Volcovici, V. y Wang, E. (2023). «UPDATE 2-China unveils action plan to reduce methane emissions». *Reuters*, 7 de noviembre. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/china-climate-methane-idAFL1N3C81HC>

China en 2023, según el Fondo Monetario Internacional (FMI)⁶. Un crecimiento económico que podría verse favorecido por la política de *nearshoring* promovida por Estados Unidos como estrategia de *derisking* de China, y que impulsaría a India a culminar finalmente su ambición de convertirse en gran potencia. Como resultado de un mayor proceso de industrialización, India podría llegar a representar hasta el 16 % del crecimiento del PIB mundial durante 2023-2024⁷, según Morgan Stanley, lo que también estaría asociado a elevar el volumen de emisiones de CO₂ como parte del proceso de crecimiento económico⁸. Sobre todo, cuando India todavía mantiene una dependencia del carbón en su *mix* energético del 73,1%⁹, situando al país como el octavo más contaminado del mundo en 2022, según IQAir¹⁰.

No obstante, más allá de los seis países que generan emisiones superiores al 2 % del total global, como son China, Estados Unidos, India, Rusia, Japón e Irán, alcanzando el 31,8 %, 13,9 %, 7,5 %, 4,9 %, 3 % y 2,1 %, respectivamente, el resto de países agrupan de forma conjunta hasta el 37 % de las emisiones globales, lo que supone que de forma combinada generan un impacto de contaminación ambiental mayor que China, según datos de *Global Carbon Budget 2022*.

Bajo esta perspectiva, un paso decisivo es que los dos principales países con mayor porcentaje de emisiones acometan en el corto plazo una agenda ambiciosa de cero emisiones netas, fomentando ámbitos de cooperación climática entre Estados Unidos y China. Pero igualmente importante resulta que los países desarrollados

⁶ «GDP based on PPP, share of world». *International Monetary Fund*, 2023. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.imf.org/external/datamapper/PPPSH@WEO/EU/CHN/USA/IND>

⁷ «India to contribute 16 % to global GDP growth over 2023-24: Morgan Stanley». *Business Standard*, 16 de mayo de 2023. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.business-standard.com/economy/news/india-to-contribute-16-of-global-gdp-over-2023-24-morgan-stanley-123051600460_1.html

⁸ Manchanda, H. (2023). «Relationship between GDP Growth, Energy Consumption and CO₂ Emissions: A comprehensive analysis». *ETEnergyWorld*, 11 de octubre. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://energy.economictimes.indiatimes.com/news/renewable/relationship-between-gdp-growth-energy-consumption-andco2emissions-a-comprehensiveanalysis/104321989>

⁹ Chye, M. y Chew, C. (2023). «India's power output grows at fastest pace in 33 years, fuelled by coal». *Reuters*, 6 de abril. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.reuters.com/business/energy/indias-power-output-grows-fastest-pace-33-years-fuelled-by-coal-2023-04-05/>

¹⁰ «Informe mundial sobre la calidad del aire». *IQAir*, 14 de marzo de 2022. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.iqair.com/es/newsroom/world-air-quality-report-press-release-2022>

que están por debajo de la frontera del 2 % del global de emisiones persigan la consecución de sus objetivos climáticos en las fechas comprometidas, entre ellos economías avanzadas como Alemania, Corea del Sur, Canadá, Australia, Reino Unido e Italia. La transición hacia la energía verde debe ser, por tanto, una ambición global, con el compromiso de todos los actores, tanto en la reducción de sus emisiones como en la cooperación para desplegar tecnologías verdes.

Es indudable que la coyuntura internacional y geopolítica se impone, de ahí que las agendas energéticas de los países no terminen de alinearse y, aunque Francia¹¹ se ha comprometido a duplicar el ritmo actual de reducción de emisiones hasta 2030, Reino Unido¹² ha anunciado retrasos en su agenda climática. A esto se suma la previsión de los Gobiernos de seguir produciendo carbón hasta 2030¹³, extendiéndose hasta 2050 la de petróleo y gas, lo que supone un 110 % más de combustibles fósiles de lo establecido para limitar el calentamiento a 1,5 °C, a pesar del compromiso de 151 países por alcanzar emisiones netas cero, según refleja un informe de las Naciones Unidas.

Otro dato relevador son los siete billones de dólares movilizados en subvenciones en 2022 para afrontar los elevados precios de la energía por el efecto de la guerra en Ucrania, según el FMI¹⁴. Poniendo estos datos en magnitud, supone que los subsidios al petróleo, carbón y gas natural han sido equivalentes al 7,1 % del PIB mundial, bastante superior al 4,3 % que destinan los Gobiernos al gasto en educación. De modo que, mientras

¹¹ Corbet, S. (2023). «France's Macron unveils latest plan for meeting climate-related commitments in the coming years». *AP News*, 25 de septiembre. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://apnews.com/article/france-climate-macron-reduce-emissions-8259a0cf1740e5f7022900707f20333e>

¹² «Rishi Sunak's net zero U-turn puts UK business investment at risk». *London School of Economics, LSE*, 21 de septiembre de 2023. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/news/rishi-sunaks-net-zero-u-turn-puts-uk-business-investment-at-risk/>

¹³ Naciones Unidas. (2023). «Gobiernos producirían el doble de combustibles fósiles para 2030 pese a promesas de limitar el calentamiento global a 1,5 °C». *Organización de Naciones Unidas. Programa para el medio ambiente*, 8 de noviembre. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.unep.org/es/noticias-y-reportajes/comunicado-de-prensa/gobiernos-produciran-el-doble-de-combustibles-fosiles>

¹⁴ Black, S., Parry, I., Vernon, N. (2023). «Fossil Fuel Subsidies Surged to Record \$7 Trillion». *IMF Blog*, 24 de agosto. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2023/08/24/fossil-fuel-subsidies-surged-to-record-7-trillion>

los conflictos internacionales se producen cada vez en mayor número y en ciclos más cortos, y bajo la previsión de que sigan impactando simultáneamente la guerra en Ucrania, la de Israel y Hamás, y la rivalidad entre Estados Unidos y China en la geopolítica global, la financiación de tecnologías verdes y la inversión en gasto en innovación energética se posicionan como los principales dinamizadores para acometer la transición energética según el calendario climático comprometido.

En cuanto a innovación energética, las mejoras en la cadena de suministro y en la eficiencia energética centran el gasto público en I+D energético. China domina el 30 % del total, mientras que el resto de economías avanzadas representa el 66 % del gasto total en I+D¹⁵, según la Agencia Internacional de la Energía (AIE). De ahí que apostar por un mayor gasto en I+D energético, principalmente en cuestión de materiales críticos y técnicas de reciclaje que reduzcan la demanda de minerales claves, se haya convertido en una de las máximas prioridades para asegurar la autonomía estratégica de las potencias innovadoras.

En cuanto a la financiación, alcanzar emisiones netas cero en 2050 supondrá elevar la inversión a 4,5 billones de dólares anuales desde principios de la década de 2030, respecto de los 1,8 billones de dólares alcanzados en 2023, según la primera actualización del informe del sector energético publicado por la AIE¹⁶. Asimismo, asciende a entre 80 000-100 000 millones de dólares anuales la financiación a los países en desarrollo a partir de 2030 para alcanzar los objetivos Net Zero en 2050, acaparando África el 45 % del apoyo, mientras India y América Latina y el Caribe requerirían cada uno un 15%. Una exigente nueva hoja de ruta que muestra, asimismo, signos positivos de aceleración de la transición energética, reflejando que por cada dólar gastado en combustibles fósiles se gastan 1,8 dólares en energías limpias, respecto a la proporción de 1:1 de los últimos cinco años, según la AIE, principalmente gracias al impulso de las economías avanzadas y de China en tecnologías verdes (figura 1).

¹⁵ «Energy Technology Perspectives 2023». *International Energy Agency*, enero de 2023. Disponible en: <https://www.iea.org/reports/energy-technology-perspectives-2023>

¹⁶ IEA. (2023). «Net Zero Roadmap: A Global Pathway to Keep the 1.5 °C Goal in Reach». *International Energy Agency*, septiembre. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.iea.org/reports/net-zero-roadmap-a-global-pathway-to-keep-the-15-0c-goal-in-reach>

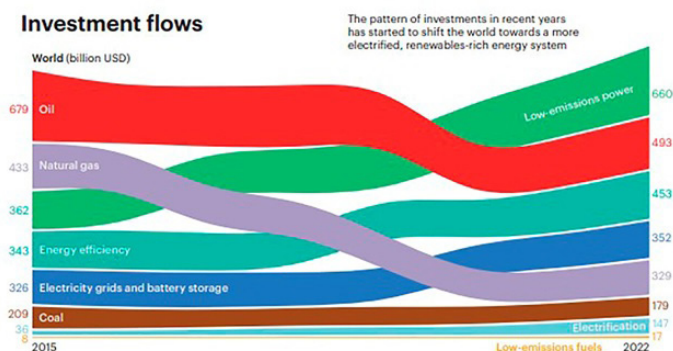


Figura 1. Patrón de los flujos de inversión en los últimos años. Fuente: AIE

En este patrón de financiación, las economías en desarrollo, excluyendo a China (figura 2), aglutinan únicamente el 15 % de la inversión mundial en energías verdes, a pesar de representar dos tercios de la población mundial. De ahí, la necesidad de no solo impulsar políticas nacionales Net Zero, sino de aumentar el apoyo a la financiación internacional para impulsar la transición energética. Una inversión en energías limpias que también favorecerá ampliamente avanzar en la consecución de otros Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)¹⁷ de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas.

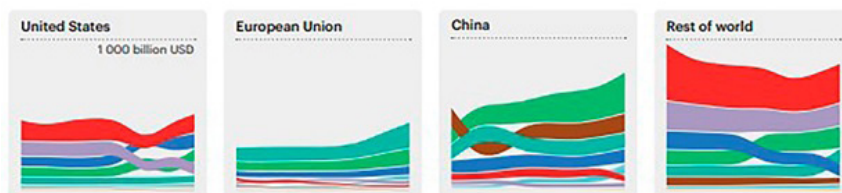


Figura 2. Patrón de los flujos de inversión en los últimos años por región. Fuente: AIE

La buena noticia, en definitiva, es que la financiación climática crece, y lo hace al doble en 2021/2022 respecto a los niveles de 2019/2020, hasta alcanzar los 1,3 billones de dólares, según datos de Climate Policy Initiative. Un incremento muy significativo cuando el 48 % de la financiación procede del sector privado, aunque apenas represente el 1 % del PIB mundial. Y es que su magnitud queda muy lejos todavía de otros contextos de financiación globales (figura 3).

¹⁷ Naciones Unidas. *Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)*. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

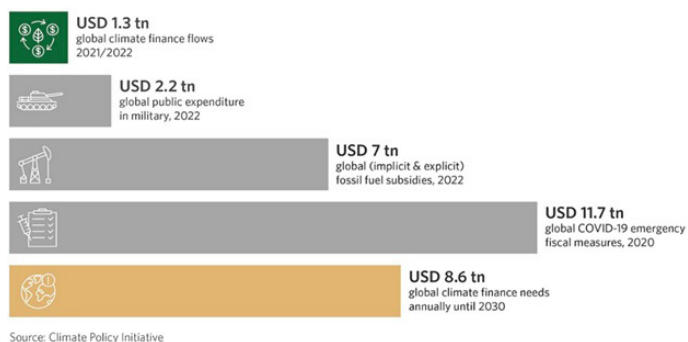


Figura 3. Financiación climática en contexto. Fuente: Climate Policy Initiative

De ahí que, aunque los flujos de inversión y de financiación de energías limpias estén alcanzando cierto *momentum*, la agenda climática todavía presenta considerables desafíos, que no solamente se fundamentan en los diferentes ritmos de adopción de medidas y compromisos, sino en la posibilidad de que pueda plantearse una guerra climática como conflicto global. Si la Guerra Fría y la carrera espacial marcaron el escenario geopolítico de tensión bipolar entre Estados Unidos y la ex Unión Soviética (URSS) en la década de 1950, la guerra comercial, y la subsiguiente guerra digital ha protagonizado el enfrentamiento entre Estados Unidos y China desde 2018. Desde entonces, el escenario de rivalidad se extiende al plano tecnológico, geopolítico, pero también climático. De hecho, la guerra climática podría considerarse desde 2020 como el siguiente gran ámbito de confrontación en la tensa relación entre las dos grandes potencias del mundo.

Evitar que el cambio climático se posicione como eje de la rivalidad geopolítica global requeriría incentivar una mayor inversión climática para competir con China, que actualmente consigue movilizar hasta el 51 % de toda la financiación climática mundial, más que el resto de países de forma conjunta, según Climate Policy Initiative, y así impedir que el cambio climático sea la siguiente etapa en la supremacía comercial de China. Pero se trata también de garantizar el abastecimiento de las materias primas fundamentales para abordar la transición energética, otro episodio en la rivalidad entre Estados Unidos y China, y que tiene un fuerte impacto para la Unión Europea, ya que la carrera por asegurar el abastecimiento de materias primas que garantice la autonomía estratégica ya ha pasado a ser uno de los grandes desafíos globales que marcará la próxima década.

2. Diplomacia de minerales, geopolítica en transición

Un número mayor de conflictos internacionales en ciclos cada vez más cortos comienza a ser la tónica dominante para una geopolítica mundial a la que se le acumula la gestión de unos desafíos cada vez más globales. Entre ellos, el que afecta al actual modelo de globalización, cuyos cimientos comenzaron a moverse lentamente con la guerra comercial iniciada por Estados Unidos con China durante la administración Trump en marzo de 2018, y con la que se buscaba reducir el déficit de una balanza comercial que desde entonces no ha mejorado. Una etapa que ha tenido escasa repercusión sobre el comercio global, pero que ha escalado hacia una rivalidad tecnológica con efecto tsunami sobre las cadenas de suministro los mercados financieros, y ha supuesto limitaciones al acceso a tecnología estadounidense por parte de China desde que comenzara la Administración Biden en enero de 2021.

Se juega una frenética carrera entre Estados Unidos y China para generar un nuevo equilibrio de poder que anticipa un cambio significativo en el modelo de globalización. El fomento e impulso de renovadas políticas industriales, de las que Estados Unidos está siendo el mayor precursor, están orientadas a fomentar un nuevo modelo de industrialización, pero también de globalización para reducir la dependencia de China en la cadena de suministro global, elemento clave en el esquema de la geopolítica de la tecnología que marcará la próxima década.

Este proceso de *derisking*, de reducción de riesgos, donde fomentar la transición digital y energética requiere más que nunca asegurar el suministro de materias primas clave, se convierte en uno de los grandes desafíos globales de muchas décadas por venir. De hecho, la transición energética y la necesidad de asegurar los materiales que la hacen posible durará más tiempo que el protagonismo que ha tenido el petróleo como impulsor de la economía global en este tiempo.

Cabe destacar, no obstante, que el aumento de la demanda de minerales tecnológicos será temporal, mientras dure la descarbonización, aunque todavía puede ser un proceso largo. En esta transición, la necesidad de materias primas para desarrollar tecnologías de bajas emisiones de carbono en el sector energético crecerá al principio, pero no se mantendrá elevada. Caso distinto será en el sector del transporte, que sí experimentará un crecimiento exponencial, ya que la fabricación de coches eléctricos

requiere, en muchos casos, multiplicar hasta por doble dígito la demanda de materias primas que se utilizan en los coches térmicos.

Esta dependencia está asociada, asimismo, a una mayor necesidad de producción de materias primas, 27 000 000 t en el Escenario de Desarrollo Sostenible, y hasta 43 000 000 t en el Escenario Net Zero para 2040, según proyecta la Agencia Internacional de la Energía (AIE). Por ponerlo en contexto, la actual extracción de combustibles fósiles asciende a 15 000 000 t cada año, según la Administración de Información Energética de Estados Unidos. Se trata de un ingente proceso de remover millones de toneladas hasta conseguir el mineral que se utiliza en los sectores que mayor demanda van a tener en la próxima década. En el caso del litio, muy apreciado en la transición energética y digital, la obtención de un kilogramo necesita extraer 170 kg de mineral y remover hasta 1600 kg de roca.

De esta forma, el creciente peso de la geopolítica de la tecnología va a propiciar que las materias primas escalen posiciones en la agenda estratégica de grandes potencias innovadoras, tanto por el esquema de dependencias como por el cambio de modelo productivo hacia una mayor autonomía estratégica. La descarbonización terminará generando seguridad energética, pero este proceso de transición energética y digital hará resonar la geopolítica de la tecnología en todos los continentes, poniendo en primer plano tanto a aquellos países que albergan importantes reservas de minerales estratégicos como a aquellos con los que se han generado dependencias en la extracción y producción de determinadas materias primas.

En el caso de la Unión Europea, la Ley de Materias Primas Críticas¹⁸ es el marco de referencia para abordar la resiliencia comunitaria en cuestión de materias primas críticas. Se trata de un proceso vivo y, si bien se identificaban catorce en 2011, con sucesivas revisiones, ha ascendido a 34 en 2023, incluyendo dieciséis materias primas consideradas estratégicas (figura 4).

Esto responde a que el modelo de globalización actual se ha definido bajo dependencias en cuestión energética y de abastecimiento de materias primas sin que los conflictos internacionales influyeran ampliamente en el esquema establecido

¹⁸ European Commission. (2023). European Critical Raw Materials Act. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_1661

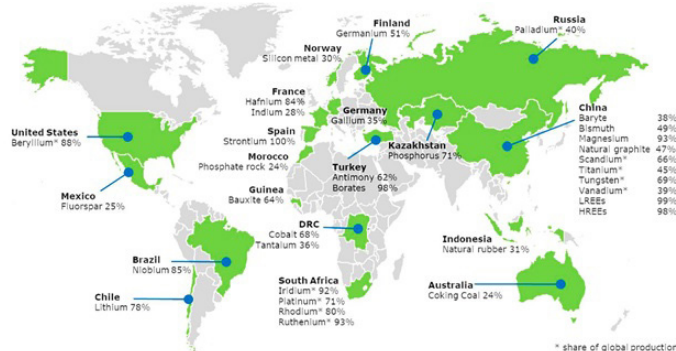


Figura 4. Principales países proveedores de materias primas críticas de la UE.
Fuente: Comisión Europea

a lo largo de las últimas décadas. Sin embargo, han sido la invasión rusa de Ucrania y la creciente rivalidad tecnológica los dos factores que han elevado el debate comunitario sobre cómo afecta este tipo de dependencias a la seguridad económica bajo un escenario de geopolítica en transición. Si la rivalidad tecnológica ha situado la autonomía estratégica en el centro del debate, la guerra en Ucrania ha marcado para Europa un cambio de ciclo, promoviendo la reflexión de cómo se afronta la seguridad energética como reto global considerando su impacto en la seguridad nacional y estratégica de los países comunitarios.

Esta carrera por el tiempo en la que se encuentra la rivalidad entre Estados Unidos y China se centra, en el caso estadounidense, en la búsqueda de una mayor autonomía estratégica, mientras que la ansiada autosuficiencia tecnológica es el gran reto del gigante asiático. Pero ambos confluyen en el desafío global que plantea la diplomacia de los minerales como elemento de equilibrio de poder, del que no es ajeno la Unión Europea.

Ralentizar la autosuficiencia tecnológica de China se ha planteado por parte de la Administración Biden como un carrusel de medidas, comenzando con la restricción de acceso a chips que incorporen tecnología estadounidense en octubre de 2022¹⁹, a la que seguía la restricción de exportación de equipamiento para

¹⁹ Nellis, S., Freifeld, K. y Alper, A. (2022). «U.S. aims to hobble China's chip industry with sweeping new export rules». *Reuters*, 10 de octubre. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.reuters.com/technology/us-aims-hobble-chinas-chip-industry-with-sweeping-new-export-rules-2022-10-07/>

la manufactura de chips en enero de 2023²⁰. Un acuerdo que sumaba a Países Bajos y Japón a la geoestrategia tecnológica de Estados Unidos. En el primer caso, a través de ASML, la empresa holandesa líder mundial en equipamiento para la fabricación de chips avanzados, en vigor desde el 1 de septiembre de 2023, mientras las empresas japonesas de equipamiento para chips se sumaban desde el 23 de julio de 2023.

Atendiendo a las fortalezas de cada parte, China contrarrestaba estas medidas en julio restringiendo la exportación de dos elementos clave en la manufactura de chips, pero también de tecnología militar, como son el galio y germanio²¹, con efecto 1 de agosto de 2023, sobre los que China domina el 97 % y 68 %, respectivamente, de la producción mundial, según el Servicio Geológico de Estados Unidos (USGS, según sus siglas en inglés). Si esta medida tiene el foco puesto en el desarrollo de tecnología avanzada, la medida anunciada por China en octubre de frenar las exportaciones de grafito²² a partir del 1 de diciembre ha puesto presión sobre uno de los elementos clave en la fabricación de coches eléctricos, del que China domina el 65 % de la producción mundial, según USGS, acaparando las compañías chinas el 80 % de la cuota de mercado de los ánodos de las baterías de litio.

La carrera por el tiempo apenas acaba de comenzar y, mientras Estados Unidos considera nuevas medidas que puedan retrasar las ambiciones tecnológicas de China, el control sobre la exportación de las tierras raras ha sido el siguiente elemento en entrar en escena²³. El potencial impacto se debe al protagonismo de China, que extrae el 70 % de las tierras raras mundiales, domina

²⁰ Pan, C. (2023). «How US-Japan-Netherlands agreement on chip export restrictions may play out in China». *South China Morning Post*, 1 de febrero. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.scmp.com/tech/tech-war/article/3208753/how-us-japan-netherlands-agreement-chip-export-restrictions-may-play-out-china>

²¹ Reuters. (2023). «China export curbs choke off shipments of gallium, germanium for second month». *Reuters*, 20 de octubre. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.reuters.com/world/china/china-export-curbs-choke-off-shipments-gallium-germanium-second-month-2023-10-20/>

²² Liu, S. y Patton, D. (2023). «China, world's top graphite producer, tightens exports of key battery material». *Reuters*, 20 de octubre. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.reuters.com/world/china/china-require-export-permits-some-graphite-products-dec-1-2023-10-20/>

²³ Tang, F. (2023). «China tightens controls over rare earth exports, imports of key commodities including crude oil, iron ore». *South China Morning Post*, 7 de noviembre. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/3240608/china-tightens-controls-over-rare-earth-exports-imports-key-commodities-including-crude-oil-iron-ore>

el 89 % de la producción mundial y acapara el 90 % de la capacidad de refinado, siendo además el país que aglutina el 92 % de la producción de imanes, además de disponer del mayor volumen de reservas, que asciende al 36 % global de tierras raras. Asimismo, el incentivo de China por convertirse en líder tecnológico le ha llevado a dominar la tecnología asociada a las tierras raras, disponiendo de una ventaja competitiva de quince a veinte años, que aspira a mantener entre diez a quince años a medida que otros actores globales se suman. De ahí, la restricción a la exportación de tecnología para fabricar imanes de tierras raras²⁴ anunciada a finales de 2023, que se suma a la ya en vigor sobre el procesado y refinado.

Mientras las restricciones se suceden y se implementa la diversificación a nivel global, Estados Unidos es el único país que compete con China, generando el 15 % de la producción mundial de tierras raras a través de varias subvenciones del Gobierno estadounidense²⁵ a la mina MP Materials en una estrategia de *onshoring* que permite cubrir las necesidades del Departamento de Defensa de los Estados Unidos. Para MP Materials, como para otras *startups* estadounidenses²⁶, el siguiente paso será desarrollar tecnología propia de refinado para aumentar la resiliencia mientras el país recorre el camino inverso hacia la capacidad de refinado que ya dominaba al 87 % en la década de los ochenta, según la AIE. Bien distinto es el caso de la Unión Europea, donde la necesidad de diversificación es una prioridad de primer orden, al ser China el origen del 85 % de las tierras raras ligeras, utilizadas en la fabricación de coches eléctricos y turbinas eólicas, y del 100 % en el caso de las tierras raras pesadas, utilizadas en drones y en sistemas de defensa, según sus estimaciones.

Dependencias en el abastecimiento que también se extienden a la manufactura energética, destacando el dominio del 80 % de la

²⁴ Liu, S. y Patton, D. (2023). «China bans export of rare earths processing tech over national security». *Reuters*, 22 de diciembre. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.reuters.com/markets/commodities/china-bans-export-rare-earths-processing-technologies-2023-12-21/>

²⁵ U.S. Department of Defense. (2022). *DoD Awards \$35 Million to MP Materials to Build U.S. Heavy Rare Earth Separation Capacity*, 22 de febrero. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/2941793/dod-awards-35-million-to-mp-materials-to-build-us-heavy-rare-earth-separation-c/>

²⁶ Scheyder, E. (2023). «Western start-ups seek to break China's grip on rare earths refining». *Reuters*, 4 de diciembre. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.reuters.com/sustainability/climate-energy/western-start-ups-seek-break-chinas-grip-rare-earths-refining-2023-12-04/>

producción mundial de China en la fabricación de paneles solares en 2021, y que podría elevarse al 95 % en breve tiempo²⁷, según advierte la AIE. Y no solo es excesiva la concentración de la cadena de suministro solar en China, sino que los elevados precios de la energía en Europa reducen las opciones comunitarias de producir obleas solares de forma competitiva.

Como dos caras de la misma moneda, la innovación y las materias primas engloban el desarrollo tecnológico, no existe una sin la otra. Décadas de era digital que requerirían de diplomacia de minerales. Pero pasar del análisis a la ejecución de la autonomía estratégica requiere atraer el interés inversor internacional hacia una industria donde su participación no ha sido destacable. De hecho, la falta de inversión en exploración ha propiciado que no se exploten muchos depósitos conocidos al anteponerse retornos de inversión seguros y a corto plazo. Así se entiende que el último depósito de cobre descubierto fuera en 2015, de los 227 encontrados entre 1990 y 2021, similar a los cuatro depósitos de níquel localizados en la última década, de los 82 identificados entre 1990 y 2022²⁸.

El elemento dinamizador es, por tanto, el empuje generado por la transición energética y digital que está propiciando que la industria metalúrgica y minera vaya acaparando paulatinamente el interés inversor, dejando de ser un sector infravalorado a pasar a convertirse en una «enorme oportunidad de valor»²⁹, como predice BlackRock, el gestor de fondos más importante del mundo. La recomendación de estos expertos gestores mundiales es clara, los inversores climáticos deberían comprar minas.

Argentina ya ha comenzado a generar ese *momentum* entre las empresas mineras con la fusión histórica entre la estadounidense Livent y la australiana Allkem³⁰, un movimiento de importante

²⁷ Binnie, I. (2022). «IEA warns global solar supply chains are too concentrated in China». *Reuters*, 7 de julio. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.reuters.com/business/energy/iea-warns-global-solar-supply-chains-are-too-concentrated-china-2022-07-07/>

²⁸ Hernandez-Roy, C., Laske, N. y Ziemer, H. (2023). «Western Hemisphere Minerals Strategy for the Energy Transition». *Center for Strategic and International Studies* (CSIS), 16 de noviembre. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.csis.org/analysis/western-hemisphere-minerals-strategy-energy-transition>

²⁹ Farchy, J. (2023). «BlackRock Says Investors Focused on Climate Should Buy Miners». *Bloomberg*, 30 de octubre. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-10-30/buy-metals-companies-if-you-care-about-climate-says-blackrock#xj4y7vzkg>

³⁰ Reuters. (2023). «Allkem-Livent merger gets regulatory approvals before shareholder vote». *Reuters*, 14 de noviembre. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://>

impacto geopolítico. El inicio de una revolución asociada al litio que ha pasado de representar el 6 % de las exportaciones mineras argentinas a situarse en el 18 % en 2023, según fuentes oficiales, con previsión incluso de mayores crecimientos de consolidarse los seis proyectos previstos para 2025.

Los movimientos de la industria también se aprecian en la minería *greenfield*, siendo la primera vez que la Corporación Financiera Internacional del Banco Mundial invierte en litio, financiando con 180 millones de dólares un proyecto de préstamo verde englobado en el ámbito de la sostenibilidad³¹. Anuncios de inversión que requieren tanto de talento cualificado como de medidas políticas para traducirlos en entrada de capital inversor, de ahí el impacto de la geopolítica de la tecnología en la definición de la agenda estratégica de los países latinoamericanos con importantes reservas de litio.

La carrera de la diplomacia de minerales se acelera propiciando, asimismo, transformaciones en las estrategias de negocio, impulsando un paso acelerado del tradicional modelo de integración horizontal a otro de integración vertical, donde una misma empresa pasa a controlar de forma amplia la cadena de suministro. Competir en este nuevo modelo, que están liderando empresas chinas de coches eléctricos³² y de baterías eléctricas³³, supone para el resto de potencias innovadoras impulsar relaciones comerciales con los países que serán claves en la era digital y energética. Se trata, por tanto, de dar mayor visibilidad en la agenda estratégica a América Latina, por su destacado protagonismo en las cadenas de suministro de materias primas clave, así como al Sudeste Asiático e India, por su creciente participación en la política de *nearshoring* impulsada por Estados Unidos para reducir la dependencia de China (figura 5).

www.reuters.com/markets/deals/allkem-livent-merger-gets-regulatory-approvals-before-shareholder-vote-2023-11-14/

³¹ Grupo Banco Mundial (2023). «IFC invierte por primera vez en litio para apoyar el desarrollo de Sal de Vida en Argentina». *International Finance Corporation*, 24 de julio. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://pressroom.ifc.org/all/pages/PressDetail.aspx?ID=27679>

³² BYD. (2022). «China's BYD Wins Chile Lithium Extraction Contract». *Build Your Dreams*, 14 de enero. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://en.byd.com/news/chinas-byd-wins-chile-lithium-extraction-contract/>

³³ Mining Technology. (2023). *CATL-led consortium to build lithium extraction plants in Bolivia*, 20 de junio. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.mining-technology.com/news/catl-lithium-extraction-bolivia/>

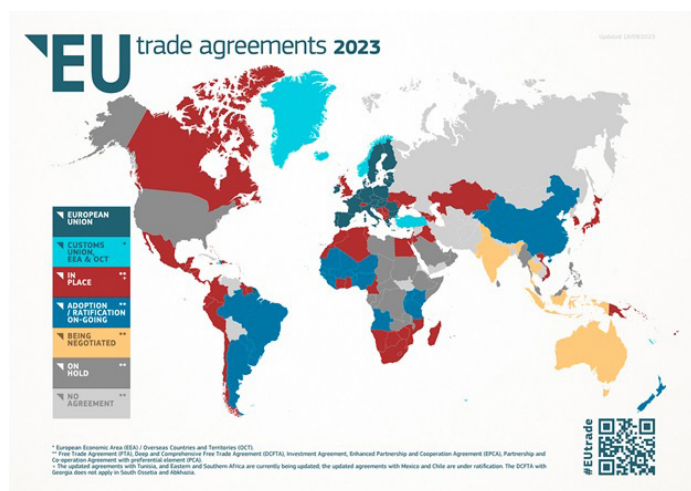


Figura 5. Mapa de acuerdos de comercio de la Unión Europea.

Fuente: Comisión Europea

Sin embargo, tras la negociación fallida con Mercosur, que se suma a las anteriores con India³⁴ y Australia³⁵, donde destaca la pérdida de acceso a la industria de minerales críticos del país austral, cobra relevancia la decisión adoptada por la Unión Europea para la modernización de la relación comercial con Chile,³⁶ que refuerza la autonomía estratégica de Europa aportando mayor seguridad a la cadena de suministro (figura 6).

Se trata, por tanto, de adaptarse mejor y más rápidamente a un modelo de globalización en transición donde la diplomacia de los minerales cobra fuerza en las relaciones bilaterales. En esta carrera por el tiempo, las potencias innovadoras vigorizan sus relaciones en perspectiva de los cambios que anticipan la transición digital y energética en las cadenas de suministro. En el caso de Estados Unidos, doce de los veinte acuerdos de libre comercio en vigor se encuentran en la región americana, aportando

³⁴ Reuters. (2023). «EU only wants free trade deal with India that gives it 'real' market access». *Reuters*, 20 de octubre. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.reuters.com/markets/eu-only-wants-free-trade-deal-with-india-that-gives-it-real-market-access-2023-10-20/>

³⁵ Reuters. (2023). «Australia, EU say trade deal likely years away after rejecting terms». *Reuters*, 30 de octubre. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.reuters.com/business/australia-says-it-made-no-progress-trade-talks-with-eu-2023-10-30/>

³⁶ Consejo Europeo. (2023). «UE-Chile: el Consejo adopta Decisiones relativas a un acuerdo de asociación modernizado». *Consejo de la Unión Europea*, 4 de diciembre. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2023/12/04/eu-chile-council-adopts-decisions-for-a-modernised-association-agreement/>

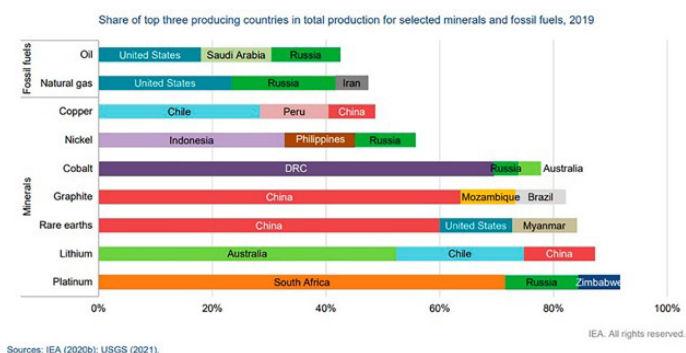


Figura 6. Participación de los tres principales países productores en la producción total de minerales y combustibles fósiles seleccionados, 2019.
Fuente: AIE

dinamismo a su política industrial de *nearshoring*. A estos se suma recientemente uno específico con Japón³⁷ para impulsar la diversificación de la cadena de suministro de minerales críticos, enfocado al cobalto, grafito, litio, manganeso y níquel, además de promover la adopción de tecnologías de baterías de vehículos eléctricos.

Aún en posición de dominio de la cadena de suministro, China, por su parte, sigue impulsando un esquema de fortalecimiento de las relaciones comerciales en grupos donde su protagonismo es evidente, propiciando la primera ampliación de los BRICS desde 2010. Bajo propuesta china, Arabia Saudita, Argentina, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Etiopía e Irán se sumarán a partir del 1 de enero de 2024 al grupo, todos ellos importantes exportadores de *commodities* e importantes actores en las cadenas de suministro.

En definitiva, las potencias innovadoras agilizan sus estrategias geopolíticas para impulsar la diversificación y resiliencia de la cadena de suministro para reducir los impactos que la geopolítica de la tecnología está generando en la transición digital y energética. De ahí, que dependerá de la agilidad de la Unión Europea para visualizar una agenda estratégica a largo plazo, pero de implementación estructurada a corto, la viabilidad de adaptar las ventajas competitivas históricas de Europa a la era digital.

³⁷ Office of the United States Trade Representative, (2023). *Agreement between the Government of the United States of America and the Government of Japan on Strengthening Critical Minerals Supply Chains*, 28 de marzo. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://ustr.gov/sites/default/files/2023-03/US%20Japan%20Critical%20Minerals%20Agreement%202023%2003%2028.pdf>

Esta nueva etapa, de hecho, va a requerir importantes dinámicas de cambio, y no solo en aras de fortalecer la innovación digital y el desarrollo de tecnologías verdes. Se trata, asimismo, de generar *momentum* en el impulso del emprendimiento a través de *startups* de innovación en sectores digitales y energéticos desde un ecosistema que fomente el desarrollo y atracción del talento digital. Aunque el mayor desafío global vendrá de incorporar la diplomacia de minerales como eje central en la definición de las políticas industriales de la Unión Europea, con capacidad para atraer financiamiento internacional que revitalice la industria minera y de reciclaje de forma sostenible, además de impulsar la innovación en materiales. Palancas estratégicas que aseguren la redefinición industrial en la era digital de Europa, de forma que siga manteniendo su competitividad global como actor tecnológico y energético.

3. Inteligencia artificial, la gran desconocida

La ansiada revolución de la inteligencia artificial (IA) ha pasado de ser una evolución tecnológica ampliamente esperada en muchos sectores a generar un importante desconcierto por las implicaciones que un uso descontrolado pueda tener a nivel global. Legisladores y reguladores se ven sobrepasados por esta revolución tecnológica.

La visualización gráfica de las más importantes tendencias que han destacado en el panorama global en *The year in charts* de McKinsey³⁸ ya destaca la irrupción de la IA dentro del ámbito de las tecnologías disruptivas como principal tendencia, donde los riesgos geopolíticos también figuran entre los desafíos globales que ya han tenido que enfrentar las empresas durante 2023 (figura 7).

Este hecho es reflejo de que los grandes avances tecnológicos provocan preocupación. Y, en el caso de la Unión Europea, un posible exceso de celo en ser el primero en regular de forma integral una tecnología todavía incipiente que ha avanzado en la IA generativa de imágenes y en sistemas de IA de propósito general (GPAI), como ChatGPT, pero que todavía tiene múltiples capacidades por desarrollar si dispone de escenarios de innovación

³⁸ McKinsey & Company. (2023). *2023: The year in charts*, 8 de diciembre. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.mckinsey.com/featured-insights/2023-year-in-review/2023-the-year-in-charts>

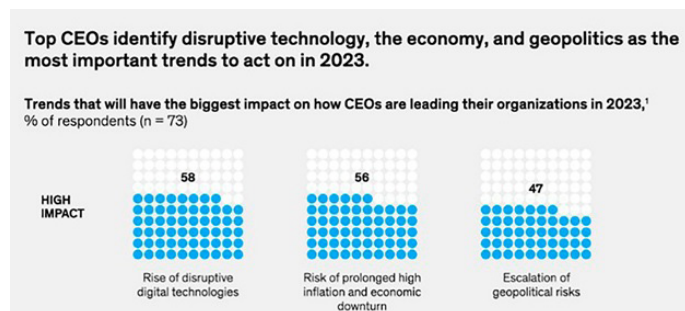


Figura 7. La inteligencia artificial, tendencia más importante en 2023.

Fuente: McKinsey

propicios. La nota de prensa³⁹ anunciaba la preaprobación de la Ley de IA en diciembre de 2023, clasificando los sistemas de IA según el potencial de riesgo, y se adelantaba que la ley «apoyará el desarrollo, el despliegue y la adopción de una IA fiable en la UE. Nuestra Ley de IA hará una contribución sustancial al desarrollo de reglas y principios globales para una IA centrada en el ser humano». Pero las capacidades disruptivas de la IA irán a mayor velocidad de lo que esta y otras leyes sean capaces de regular.

De hecho, el grado de desarrollo de la investigación científica en IA es un indicador del grado de relevancia que va adquiriendo esta tecnología anticipando potenciales capacidades, pero también posibles futuras dependencias entre países en cuanto a estándares e innovaciones. Si bien la investigación en IA se ha venido manteniendo estable en Europa durante los últimos años, el reflejo de un entorno geopolítico cada vez más desafiante ha impulsado el ritmo en China (figura 8).

Este desequilibrio que comienza a acentuarse en la investigación científica, y donde China está dejando atrás a Europa, a pesar de sus muchas colaboraciones conjuntas, también es patente en la forma de abordar la inversión en IA. Los polos tecnológicos de Estados Unidos, Europa y China dinamizan sus desarrollos en inteligencia artificial, aunque es masivo el enfoque de apostar por la inversión en capital riesgo en el caso de las *startups* estadounidenses. Se trata de un ecosistema que ha conseguido alcanzar 68 000 millones de dólares, según la estimación de la OECD para

³⁹ European Commission. (2023). *Commission welcomes political agreement on Artificial Intelligence Act. 9 de diciembre*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_6473

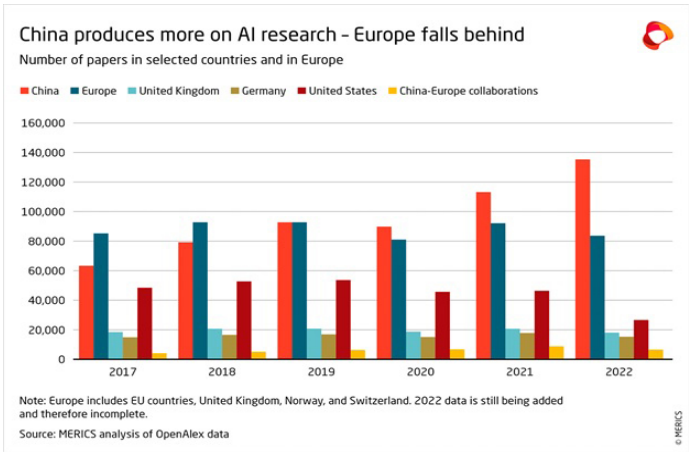


Figura 8. China produce más investigación en IA, Europa se queda atrás.
Fuente: MERICS

2023, el 66 % del total, frente a los 15 071 millones de dólares de China, y los escasos 8207 millones de dólares de la Unión Europea, es decir, ocho veces menos que Estados Unidos y casi la mitad que China (figura 9).

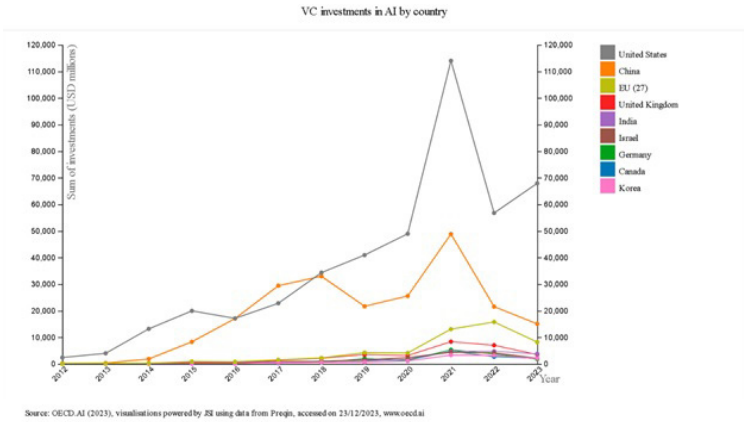


Figura 9. Inversiones de capital de riesgo en IA por país.
Fuente: OECD artificial intelligence

En este sentido, la velocidad a la que las *startups* estadounidenses de IA captan financiación sigue el mismo ritmo frenético que los avances que genera la tecnología, invirtiéndose uno de cada cuatro dólares en *startups* de IA, lo que supone capturar el doble de financiación que hace un año, pasando del 11 % en 2022 al 26 % en los primeros seis meses de 2023, según Crunchbase.

La visión acumulada arroja una imagen todavía más clara de cómo divergen los objetivos respecto a la captación de inversión de capital riesgo para el desarrollo de la IA, alcanzándose 442 320 millones de dólares en Estados Unidos, el doble de lo que ha conseguido atraer China, con 222 733 millones de dólares, frente a los 51 400 millones de dólares de la Unión Europea entre 2012 y 2023, a los que habría que sumar unos 10 000 millones de dólares capturados por el Reino Unido hasta 2020.

Divergencia de enfoques frente a la IA entre los tres grandes actores tecnológicos que puede llegar a convertirse en un obstáculo insalvable si la regulación temprana de la IA supone un freno para las aspiraciones tecnológicas de la Unión Europea ante la era digital. A este respecto, ante el lastre en competitividad que podría suponer para empresas europeas ya consolidadas como unicornios⁴⁰, aquellas valoradas en más de mil millones de dólares, entre las que figuran las compañías alemanas DeepL y Helsing, países como Francia⁴¹, pero también Alemania e Italia están valorando modificaciones a la ley antes de que los países miembros la aprueben a finales de 2026. Algunas partes de la ley podrían entrar en vigor antes, aunque su apuesta es no regular la tecnología en sí misma sino únicamente su aplicación. Se trata de valorar en clave geopolítica el coste de oportunidad que supondría regular ahora para que entre en vigor dentro de dos años, teniendo en cuenta la velocidad a la que evoluciona la IA.

En cuanto a la capacidad evolutiva de la IA y a su regulación, sería de esperar que minimizar el impacto de la desinformación difundida por la inteligencia artificial fuera una de las prioridades de los americanos ante el incipiente inicio de la carrera presidencial para llegar a la Casa Blanca en 2024. Bien al contrario, la regulación de la IA no figura entre las prioridades de los estadounidenses, según una encuesta de Axios junto a Morning Consult⁴², de ahí que el Gobierno podría plantearse abordar este tema para después de las elecciones. Entre quince prioridades propuestas, la regulación de las compañías tecnológicas figura en el puesto

⁴⁰ Teare, G. (2023). «Meet The New AI Unicorns Of 2023». *Crunchbase news*, 27 de octubre. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://news.crunchbase.com/ai/new-ai-unicorns-2023-list-llm-platforms-cohere/>

⁴¹ Espinoza, J. (2023). «EU's new AI Act risks hampering innovation, warns Emmanuel Macron». *Financial Times*, 11 de diciembre. [Consulta: 2024].

⁴² Heath, R. y Talev, M. (2023). «Poll: AI regulation is not a priority for Americans». *AXIOS*, 7 de noviembre. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.axios.com/2023/11/07/ai-regulation-chat-gpt-us-politics-poll>

catorce, la regulación de la IA puntúa bastante por debajo de evitar el cierre del Gobierno, reducir el déficit federal, la reforma sanitaria y adoptar medidas para estimular la economía, en esencia las grandes prioridades del ciudadano estadounidense.

Otra cuestión es la preocupación por la IA, que existe tanto entre los consumidores estadounidenses como europeos⁴³, siendo algo menos popular en Estados Unidos, alcanzando el 55 %, mientras que en Europa se sitúa entre el 58-66 %, según una encuesta de Morning Consult realizada en Estados Unidos, Francia, Alemania, Italia, España y Reino Unido entre junio y julio de 2023. Un dato que resulta similar al estudio realizado por PEW Research Center⁴⁴ que refleja el ascenso de la preocupación del 38 % al 52 % en 2023 respecto al año anterior entre la población estadounidense.

Regulación y percepción evolucionan entre consumidores y reguladores en Estados Unidos y Europa apenas un año después del revolucionario lanzamiento de ChatGPT por parte de OpenAI el 30 de noviembre de 2022. Tiempo también de debate en cuanto al impacto de la IA en el mundo laboral y a la posible reducción de la jornada semanal a tres días, como pronostica Bill Gates⁴⁵. A estas cuestiones se suma el mantra de aprovechar los beneficios de la aplicación temprana de las nuevas tecnologías en el ámbito de los negocios, que también aplica a la IA en el caso de Estados Unidos. De ahí que conocedores del mayor dinamismo en cuanto a la atracción de inversión de capital riesgo, los reguladores estadounidenses estén centrando su preocupación en el riesgo de inestabilidad financiera que pueda producir la IA, adelantando Janet Yellen, la secretaria del Tesoro de los Estados Unidos, que el control de esta amenaza será de máxima prioridad para 2024⁴⁶. Un paso más tras el decreto anunciado por Biden para regular la

⁴³ Allsup, M. (2023). «US and European consumers agree on AI concerns». *Tech Brew*, 26 de julio. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.emergingtechbrew.com/stories/2023/07/26/us-europe-consumers-ai-concerns>

⁴⁴ Faverio, M. y Tyson, A. (2023). «What the data says about Americans' views of artificial intelligence». *Pew Research Center*, 21 de noviembre. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.pewresearch.org/short-reads/2023/11/21/what-the-data-says-about-americans-views-of-artificial-intelligence/>

⁴⁵ Hart, J. (2023). «Bill Gates says a 3-day work week where 'machines can make all the food and stuff' isn't a bad idea». *Business Insider*, 2 de noviembre. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.businessinsider.com/bill-gates-comments-3-day-work-week-possible-ai-2023-11>

⁴⁶ Condon, C. (2023). «Yellen Says US to Examine AI's Risks to Financial Stability». *Bloomberg*, 14 de diciembre. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://news.bloomberglaw.com/artificial-intelligence/yellen-says-us-will-examine-ais-risks-to-financial-stability>

IA⁴⁷ en octubre de 2023, con el que se busca impulsar un alto grado de colaboración público-privada, aunque obliga a notificar a las autoridades federales avances que supongan «riesgo grave para la seguridad nacional, económica o para la salud y seguridad públicas».

Pero el impacto potencial de los sistemas de IA también genera escepticismo en muchas otras áreas, por la capacidad de manipular contenido o de generar contenido engañoso, a lo que se suman los riesgos derivados sobre cuestiones que son difíciles de predecir, sobre todo en el ámbito de la ciberseguridad y la biotecnología. De la «posibilidad de que se produzcan daños graves, incluso catastróficos, ya sean deliberados o no, derivados de las capacidades más importantes de estos modelos de IA» surge la Declaración Bletchley⁴⁸, firmada por veintinueve países, entre los que figuran Estados Unidos, la Unión Europea, China y España, entre otros, durante la Cumbre de Seguridad de la IA celebrada en Bletchley Park, Reino Unido, en noviembre de 2023. Sin ser vinculante, porque no obliga a nada, el éxito de esta primera cumbre ha sido aunar la colaboración internacional de los principales países innovadores para identificar los riesgos de seguridad de la IA de interés compartido, a la vez que se construyen políticas para prevenirlos.

Países y empresas muestran su interés por colaborar en regular la seguridad de la IA sin que se refleje todavía el impacto significativo que tendrá en la estrategia militar. En este contexto, el marco de aplicación de la IA será amplio, pudiendo proponer la mejor táctica para una determinada situación, predecir posibles fallos logísticos y tecnológicos, y reducir la vulnerabilidad frente a los drones. Sin embargo, entre los riesgos destaca la manipulación de inteligencia que pueda propiciar nuevas formas de ciberataques militares.

Frente a anteriores avances militares que tardaron décadas en consolidarse, el impacto de la IA apenas tardará una década en

⁴⁷ The White House. (2023). *Fact Sheet: President Biden Issues Executive Order on Safe, Secure, and Trustworthy Artificial Intelligence*, 30 octubre. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/10/30/fact-sheet-president-biden-issues-executive-order-on-safe-secure-and-trustworthy-artificial-intelligence>

⁴⁸ UK Government. (2023). «The Bletchley Declaration, AI Safety Summit 2023». *Gov.uk*, 1 noviembre. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.gov.uk/government/publications/ai-safety-summit-2023-the-bletchley-declaration/the-bletchley-declaration-by-countries-attending-the-ai-safety-summit-1-2-november-2023>

hacerlo y, seguramente, comenzará a ser diferencial antes, con consecuencias todavía impredecibles. De ahí la propuesta de James Stavridis⁴⁹, almirante retirado de la Marina de los Estados Unidos y excomandante supremo aliado de la OTAN, de desarrollar barreras militares en torno a la IA, como ya se hizo con las armas nucleares. Una especie de Convenios de Ginebra adaptados a la prohibición de acciones generadas por la IA que afecten a poblaciones civiles, así como a las estrategias de ataques de enjambres de sensores o misiles no tripulados impulsados por IA. Destaca la propuesta de Henry Kissinger y Graham Allison⁵⁰ buscando aplicar las lecciones aprendidas en la competición armamentística nuclear y el poder de la disuasión a este período incierto de avance de la IA en tecnología militar, haciendo una llamada a un mayor diálogo entre Biden y Xi.

Relevantes son, por tanto, las conversaciones bilaterales iniciadas entre Estados Unidos y China para abordar los riesgos asociados a la aplicación de la IA en áreas militares sensibles⁵¹ durante la cumbre de la APEC, celebrada en California en noviembre de 2023. Un avance significativo entre las dos grandes potencias ante la creciente tensión en el Indo-Pacífico, principalmente en torno a la cuestión de Taiwán, centrando el eje de preocupación en evitar los daños potenciales que podría tener el uso de la IA en el mando y control de armas nucleares y los sistemas de armas autónomas como drones, resaltando la preocupación de la falta de regulación de esta tecnología. Una cuestión que ya había generado una «llamada a la acción» del uso responsable de la IA en el ámbito militar durante la primera cumbre internacional sobre IA militar (REAIM⁵², Responsable AI in the Military domain) celebrada en La Haya y organizada conjuntamente entre Países Bajos y Corea del Sur en febrero de 2023. Atendiendo al

⁴⁹ Stavridis, J. (2023). «Let's Talk About AI on the Battlefield». *Bloomberg*, 30 de diciembre. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2023-10-30/biden-s-ai-executive-order-is-a-good-start-but-what-about-the-military>

⁵⁰ Kissinger, H. y Allison, G. (2023). «The Path to AI Arms Control: America and China Must Work Together to Avert Catastrophe». *Foreign Affairs*, 3 octubre 13. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/united-states/henry-kissinger-path-artificial-intelligence-arms-control>

⁵¹ Patrick, I., Magnier, M. y Wang, A. (2023). «Biden, Xi set to pledge ban on AI in autonomous weapons like drones, nuclear warhead control: sources». *South China Morning Post*, 11 de noviembre. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.scmp.com/news/china/military/article/3241177/biden-xi-set-pledge-ban-ai-autonomous-weapons-drones-nuclear-warhead-control-sources>

⁵² <https://ream2023.org/>

uso responsable, un concepto vago en cuanto al desarrollo de IA con fines militares, en el encuentro se llegó a un compromiso de sesenta países en una declaración de Llamada a la acción REAIM 2023⁵³, a pesar de que Washington y otros países desarrollados son contrarios a limitaciones legales en el uso de la IA que les reste competitividad frente a sus rivales. Esquema que aplica a la visión de Israel, asistente al encuentro, aunque no firmante de esta declaración, ni de la Declaración política sobre uso militar responsable de la inteligencia artificial y autonomía en el ámbito militar⁵⁴ que surgió del encuentro de REAIM, que firmaron 47 países, entre ellos Estados Unidos, también España, y que tampoco contó con la firma de China.

Como resultado de la creciente concienciación del impacto de la IA en el ámbito militar, la Alianza Atlántica ya ha anunciado que avanzará en una nueva versión⁵⁵ de su Estrategia de IA de la OTAN⁵⁶ apenas dos años después de publicarla. Los riesgos inherentes a la evolución de la tecnología son evidentes y requieren la inclusión del uso de IA generativa tras el creciente número de ataques cibernéticos a infraestructuras críticas en 2023 en 120 países, la mitad miembros de la OTAN.

Regulación de la IA y su aplicación en la tecnología militar son parte del debate del desafío global que representa la inteligencia artificial, al que se suma además el impacto sobre el medioambiente y cómo la acción de estos dos grandes vectores de cambio, la inteligencia artificial y el cambio climático, van a modelar de forma conjunta nuestro entorno en los próximos años. Entre los efectos positivos, destaca la aplicación de la IA en la predicción de fenómenos meteorológicos extremos, convirtiéndose en un

⁵³ Government of the Netherlands. (2023). *Reaim 2023 Call to Action*, 16 de febrero. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.government.nl/documents/publications/2023/02/16/reaim-2023-call-to-action>

⁵⁴ U.S. Department of State. (2023). *Political Declaration on Responsible Military Use of Artificial Intelligence and Autonomy*, 13 de noviembre. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.state.gov/political-declaration-on-responsible-military-use-of-artificial-intelligence-and-autonomy-3/>

⁵⁵ Gosselin-Malo, E. (2023). NATO to update artificial intelligence strategy amid new threats. *C4isrnet*, 30 de noviembre. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.c4isrnet.com/artificial-intelligence/2023/11/30/nato-to-update-artificial-intelligence-strategy-amid-new-threats/>

⁵⁶ NATO. (2021). «Summary of the NATO Artificial Intelligence Strategy». *North Atlantic Treaty Organization*, 22 de octubre. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_187617.htm

impulso diferencial⁵⁷ en la consecución de los diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas. En esta línea, el informe presentado en la COP28 por Boston Consulting Group⁵⁸ relacionó el uso de la IA con la reducción de las emisiones de dióxido de carbono entre un 5-10 % para 2023. Y para medir su evolución, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático anunció en este mismo foro un acuerdo con Microsoft⁵⁹ para realizar el seguimiento de los compromisos climáticos de los países utilizando la IA.

Los beneficios de la IA en el desarrollo sostenible serán numerosos. Sin embargo, la parte menos positiva es que su uso está asociado a un consumo muy elevado de energía, entre los 85 y 134 teravatios-hora (TWh) de electricidad al año para 2027, similar a las necesidades energéticas anuales de países como Países Bajos⁶⁰. En el momento en que la IA se vuelva masiva en las industrias y se creen nuevas empresas especializadas, su impacto ambiental se convertirá en un importante desafío, más allá de los avances que genere la propia tecnología. Las *startups* más conocidas de IA ya disponen de nuevas capacidades en las versiones que se lanzarán de GPT-6 por parte de OpenAI, de LLaMA 3 en el caso de Meta y de mejoras en el modelo Gemini de Google en 2024. Y a las nuevas capacidades se asocian crecientes demandas energéticas.

En definitiva, las *startups* que hoy existen en IA apenas son una pequeña representación de las que irán apareciendo en los próximos años, transformando y remodelando industrias, automatizando trabajos, modelando perfiles de talento digital y generando debates sobre las implicaciones del *copyright* en el

⁵⁷ United Nations. (2023). *Explainer: How AI helps combat climate change*, 3 de noviembre. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://news.un.org/en/story/2023/11/1143187>

⁵⁸ BCG. (2023). *Accelerating Climate Action with AI*, Boston Consulting Group, noviembre. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.gstatic.com/gumdrop/sustainability/accelerating-climate-action-ai.pdf>

⁵⁹ Microsoft. (2023). *UNFCCC partners with Microsoft to use AI and advanced data technology to track global carbon emissions and assess progress under the Paris Agreement*, 29 de noviembre. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://news.microsoft.com/2023/11/29/unfccc-partners-with-microsoft-to-use-ai-and-advanced-data-technology-to-track-global-carbon-emissions-and-assess-progress-under-the-paris-agreement/>

⁶⁰ De Vries, A. (2023). The growing energy footprint of artificial intelligence. *Joule*, 7(10), 2191-2194, 10 de octubre. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.joule.2023.09.004>

resultado generado por IA, entre otras muchas cuestiones que irán surgiendo.

Se trata, por tanto, de una revolución tecnológica que más que nunca producirá uno de los cambios sociales más significativos de las últimas décadas. Y el impacto de la IA en la geopolítica de la tecnología será, igualmente, una de las dinámicas de cambio que mayores desafíos va a presentar en la construcción de futuros equilibrios de poder en una geopolítica en transición.

Bibliografía

- Climate Action Tracker. (2023). COP28: time for world to focus on oil and gas phase-out, renewables target, not distractions like CCS. Climate Action Tracker briefing. Junio 2023. Climate Action Tracker (Climate Analytics, NewClimate Institute).
- Climate Policy Initiative. (2023). Global Landscape of Climate Finance 2023. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.climatepolicyinitiative.org/publication/global-landscape-of-climate-finance-2023/>
- IEA. (2023a). Energy Technology Perspectives 2023. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.iea.org/reports/energy-technology-perspectives-2023>
- IEA. (2023b). World Energy Outlook 2023. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.iea.org/reports/world-energy-outlook-2023>
- IPCC. (2018). «Summary for Policymakers». En: Masson-Delmotte, V. et al. (eds.). *Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change*. Cambridge, UK and New York, NY, USA, Cambridge University Press, pp. 3-24. [Consulta: 2024]. Disponible en: doi:10.1017/9781009157940.001.
- Net Zero Tracker. (2023). Net Zero Socktake 2023: Assessing the status and trends of net zero target setting, junio. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://ca1-nzt.edcdn.com/Reports/Net_Zero_Socktake_2023.pdf?v=1696255114
- SEI. Climate Analytics, E3G, IISD and UNEP. (2023). The Production Gap: Phasing down or phasing up? Top fossil fuel producers plan even more extraction despite climate promises. Stockholm Environment Institute, Climate Analytics, E3G, International Institute for Sustainable Development and

- United Nations Environment Programme. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://doi.org/10.51414/sei2023.050>
https://productiongap.org/wp-content/uploads/2023/11/PGR2023_web.pdf
- UN HLEG. (2022). Integrity Matters: Net Zero Commitments by Businesses, Financial Institutions, Cities and Regions. United Nations' High-Level Expert Group on the Net Zero Emissions Commitments of Non-State Entities. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/high-levelexpertgroupupdate7.pdf>
- IEA (International Energy Agency). (2022). The Role of Critical Minerals in Clean Energy Transitions. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.iea.org/reports/the-role-of-critical-minerals-in-clean-energy-transitions>
- . (2023). World Energy Investment. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.iea.org/reports/world-energy-investment-2023/overview-and-key-findings>
- Energy Transitions Commission. (2023). Material and Resource Requirements for the Energy Transition. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.energy-transitions.org/publications/material-and-resource-energy-transition/?utm_source=substack&utm_medium=email
- Arcesati, R., Chang, W., Hmadi, A. y Von Camap, K. (2023). AI Entanglements Balancing risks and rewards of European-Chinese collaboration. MERICS. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://merics.org/en/report/ai-entanglements-balancing-risks-and-rewards-european-chinese-collaboration>
- Government of the Netherlands. (2023). REAIM 2023 Call to Action. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.government.nl/documents/publications/2023/02/16/ream-2023-call-to-action>
- NATO. (2021). Summary of the NATO Artificial Intelligence Strategy. North Atlantic Treaty Organization, October 22. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_187617.htm
- UK Government. (2023). Policy Paper: The Bletchley Declaration by Countries Attending the AI Safety Summit, 1-2 November 2023. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.gov.uk/government/publications/ai-safety-summit-2023-the-bletchley-declaration/the-bletchley-declaration-by-countries-attending-the-ai-safety-summit-1-2-november-2023>

Capítulo cuarto

Esperando a los bárbaros

Raimundo Robredo Rubio

Resumen

La relación entre África y Europa parece estar deteriorándose justo cuando más necesaria es. A pesar de los esfuerzos europeos para establecer una alianza intercontinental, por parte africana subsisten recelos. Otras potencias aprovechan este espacio para reforzar su presencia en África. Las herramientas que la UE utiliza para mejorar su posición respecto al continente no están dando los frutos deseados, posiblemente porque parten de errores de concepción. El artículo analiza los distintos niveles en los que actúa la UE (político, económico, de seguridad y global) y las asunciones, acertadas y erróneas, en las que se basa esa actuación. Finalmente, propone cambios en la aproximación al diálogo entre dos continentes que se complementan y necesitan más que nunca.

Palabras clave

Europa, África, Unión Europea, Unión Africana, Acuerdos de Asociación Económica, Ayuda al desarrollo, Democracia, Derechos humanos, Política, Economía, Seguridad, Política exterior, Retroceso

de la democracia en África, Gobernanza, Golpes de Estado, Sanciones, Conflicto armado, III Plan África, Crecimiento demográfico, Orden internacional basado en reglas, Nuevo orden global, Sur Global.

Waiting for the Barbarians

Abstract

The relationship between Africa and Europe seems to be deteriorating just when it is most needed. Despite European efforts to establish an intercontinental alliance, Africans remain wary. Other powers take advantage of this space to strengthen their presence in Africa. The tools the EU uses to improve its position vis-à-vis the continent are not bearing the desired fruit, possibly because they are based on misconceptions. The article analyses the different levels at which the EU operates (political, economic, security and global) and the right and wrong assumptions on which this action is based. Finally, it proposes changes in the approach to dialogue between two continents that are complementary and need each other more than ever.

Keywords

Europe, Africa, European Union, African Union, Economic Partnership Agreements, Development aid, Democracy, Human rights, Politics, Economy, Security, Foreign policy, Retreat from democracy in Africa, Governance, Coups, Sanctions, Armed conflict, III Plan Africa, Population growth, Rules-based international order, New global order, Global South.

1. Introducción

En 1980, el premio Nobel de literatura sudafricano (y afrikáner), John Maxwell Coetzee, publicó su novela *Esperando a los bárbaros*, una alegoría sobre el régimen del *apartheid* que tomaba su título de un poema de Constantinos Cavafis de 1904. En el poema de Cavafis, senadores, pretores y cónsules se reúnen en el foro para debatir sobre la inminente llegada de los bárbaros a las puertas de la ciudad. Los oradores no hacen discursos, los legisladores no legislan. Todo eso puede esperar: ya lo harán los bárbaros cuando lleguen. Pero el sol cae y el foro empieza a vaciarse. El poema termina con estas líneas:

«¿Por qué empieza de pronto este desconcierto
y confusión? (¡Qué graves se han vuelto los rostros!)
¿Por qué calles y plazas aprisa se vacían
y todos vuelven a casa compungidos?
Porque se hizo de noche y los bárbaros no llegaron.
Algunos han venido de las fronteras
y contado que los bárbaros no existen.

¿Y qué va a ser de nosotros ahora sin bárbaros?
Esta gente, al fin y al cabo, era una solución».

La sensación de incompreensión, de miedo a lo desconocido, de vértigo ante el cambio que Cavafis retrata en su poema y Coetzee plasma en su novela, me resultan familiares. Creo que esos sentimientos habitan la forma en que desde Europa miramos a África. Y también desde África se mira a Europa a través de lentes distorsionadas, manchadas con prejuicios y tintadas por el pasado colonial. Mientras cada parte discute, en sus respectivos foros, qué hacer respecto a la otra, ambas olvidan cuánto se necesitan. Ignoran que cada una puede ser, como dice Cavafis, una solución a muchos problemas de la otra.

África puede ser una gran oportunidad para Europa. Un continente joven, con recursos enormes (algunos de ellos indispensables para nuestra anhelada transición energética), y con un gran potencial de crecimiento. Es la última frontera de la globalización, el último rincón del planeta sin integrar plenamente en las cadenas de valor globales. Y sabemos por experiencia que cuando un país se incorpora a la gran fábrica mundial su prosperidad se acelera y su pobreza se desploma. China o India deberían bastar como ejemplos, aunque hay muchos más. A diferencia de lo que sucedió con la incorporación a la globalización de Asia o

América Latina, Europa estaría a las puertas de la transformación de África.

Para hacer realidad ese futuro posible, la Unión Europea ha utilizado las herramientas que conoce. En materia política, impulsamos la democracia y los derechos humanos financiando y apoyando a las sociedades civiles locales y sancionando a los incumplidores graves. En el terreno económico, firmamos Acuerdos de Asociación Económica (EPA, según sus siglas en inglés) y ofrecemos ayuda al desarrollo. En materia de seguridad, desplegamos nuestras propias misiones de entrenamiento o financiamos las misiones de la Unión Africana (UA). Gobernando todas estas acciones, mantenemos un diálogo permanente entre la Unión Europea y la Unión Africana, con cumbres cada tres años.

Los resultados son, por desgracia, magros. Muy por debajo de lo que cabría esperar de los recursos políticos y económicos invertidos. Cuando Rusia invadió Ucrania descubrimos que la mitad de países africanos ni siquiera eran capaces de votar con nosotros en la Asamblea General de Naciones Unidas para condenar la agresión. Es evidente que lo que hacemos no funciona como debería y que deberíamos hacer cambios. En las líneas que siguen veremos qué está fallando en los niveles político, económico, de seguridad y de política exterior, y qué podríamos hacer para remediarlo.

2. Las fronteras de la política: el retroceso de la democracia en África

Mo Ibrahim es un multimillonario sudanés creador de un imperio de telecomunicaciones. En 2006, decidió crear una fundación que lleva su nombre y se dedica a promover la democracia en África. La Fundación Mo Ibrahim otorga anualmente un premio a los jefes de Estado africanos que abandonan el poder pacíficamente tras perder las elecciones, habiendo gobernado democráticamente y con respeto a la separación de poderes. El premio está dotado con cinco millones de dólares, más un sueldo vitalicio de 200 000 dólares anuales, todo ello concebido como un incentivo para promover la alternancia pacífica. En los diecisiete años que han pasado desde la creación del premio, se ha otorgado solo siete veces y se ha declarado desierto las otras diez. El último laureado, en 2020, fue Mahamadou Issoufou, presidente de Níger, que abandonó voluntariamente el poder tras dos mandatos. Su sucesor electo, Mohamed Bazoum, fue depuesto en julio del pasado año 2023 por un golpe de Estado.

Además de este premio, la Fundación Mo Ibrahim publica anualmente un *Índice de Gobernanza en África*. Durante diez años, el índice reflejó tímidos pero sostenidos avances. Desde 2016, lo que recoge es un lento declive de la institucionalidad democrática en el continente, que previsiblemente se acelere en el informe de 2023, y que ha visto varios golpes de Estado.

Tras las involuciones autocráticas que siguieron a la «Primavera Árabe», la inestabilidad en el Sahel ha producido una serie de golpes de estado en Mali (2020 y 2021), Guinea (2021), Sudán (2021), Burkina Faso (2022) y Níger (2023). En Chad la muerte en circunstancias extrañas de Idriss Deby en 2021 fue seguida por la proclamación inmediata, al margen de cualquier cauce institucional, de su hijo como presidente de la República. En agosto de 2023, el presidente de Gabón, Omar Bongo, fue depuesto por su propia guardia presidencial y sustituido por el general Oligui. En algunos de estos casos, como los de Chad o el propio Gabón, no asistimos a un golpe contra una democracia, sino a la sustitución de una autocracia por otra. En Níger o Burkina Faso, sin embargo, los Gobiernos depuestos habían sido democráticamente elegidos (con todas las deficiencias que se quiera, pero de forma razonablemente legítima) pocos meses antes.

La Unión Africana adoptó en 2007 la Carta Africana sobre Democracia, Elecciones y Gobernanza que prohíbe las «transmisiones no constitucionales del poder». En aplicación de esa carta se ha suspendido el derecho de voto en la UA a Burkina Faso, Guinea, Sudán, Mali, Níger y Gabón, pero no a Chad o a dictaduras totalitarias como Eritrea (donde el poder no se transfiere nunca, ni democráticamente ni de ninguna otra manera). Esas medidas y otras sanciones aparejadas no han tenido efecto sobre los Gobiernos ilegítimos de los países señalados. En los casos de Mali, Burkina Faso, la República de Guinea y Níger, la organización regional a la que esos países pertenecen, la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO, o ECOWAS, según sus siglas en inglés) adoptó severas sanciones e incluso amenazó, en el caso de Níger, con una intervención militar. Ninguna de estas medidas, continentales o regionales, ha logrado impedir la consolidación en el poder de los Gobiernos golpistas en todos los casos señalados. A la vez, en los últimos tres años, hemos visto cómo Etiopía descendía a los horrores de una guerra fratricida, Mozambique veía nacer una insurgencia yihadista en el norte del país, la República Democrática del Congo (RDC) volvía a tener que hacer frente a un conflicto armado en sus

regiones fronterizas con Ruanda y los conflictos de la República Centroafricana y Libia se enquistaban.

Entre 2017 y 2021, fui director general para África del Ministerio de Asuntos Exteriores. En ese periodo se redactó el III Plan África, que planteaba una disyuntiva que sigue vigente. El crecimiento demográfico de África va a transformar el continente. Esto no es algo en lo que podamos influir: ya está sucediendo. La actual población del continente, de unos 1300 millones de personas, se doblará en los próximos treinta años. En 2050 la población de África estará en torno a 2500 millones de personas y una de cada cuatro personas del planeta será africana. Para cuando acabe el siglo, las proyecciones del Fondo de Naciones Unidas para la Población estiman que la proporción se elevará a uno de cada tres habitantes del planeta. Este crecimiento demográfico es, en sí mismo, un potente multiplicador que hará que todo lo que viene de África adquiera redoblada fuerza. Lo bueno y lo malo. El III Plan África identifica este fenómeno como «un desafío y una oportunidad», porque de África emanan tanto vectores negativos (yihadismo, inestabilidad, migración irregular, tráfico ilegal) como positivos (juventud, crecimiento económico, recursos naturales estratégicos, innovación). Ante esa bifurcación en el camino, el Plan era optimista, y había razones para ello. En 2019 se produjeron elecciones democráticas en la República Democrática del Congo por primera vez en su historia y, a pesar de que todo apunta a que el candidato más votado no fue el finalmente proclamado ganador, lo cierto es que se produjo una alternancia pacífica en el poder, algo que RDC nunca había conocido. El conflicto en el Sahel seguía haciendo estragos, pero todos los países de la región se habían unido para combatirlo y el apoyo occidental era sólido y militarmente significativo. Incluso Boko Haram se había dividido en dos, y su líder histórico, Abubakar Shekau, había podido por fin reencontrarse con su Creador. Una de las más duraderas autocracias del continente, la de Robert Mugabe en Zimbabue, terminó con un golpe de Estado seguido de elecciones (muy imperfectas, pero preferibles a las farsas que orquestaba Mugabe). En Kenia, las elecciones de 2022 desembocaron en una transmisión pacífica del poder, superando los temores a incidentes violentos, como los que se saldaron con más de cincuenta muertes tras las elecciones de 2017. Quizá el más llamativo ejemplo del avance de la institucionalidad en África fue la repetición de las elecciones en Malawi en 2020. Un año antes se habían celebrado elecciones ganadas por Peter Mutharika. Su opositor, Lazarus Chakwera, denunció fraude ante

el Tribunal Constitucional, que estimó la reclamación y ordenó la repetición de elecciones. Casi un año después de haber sido proclamado presidente, Mutharika aceptó someterse a nuevas elecciones, que perdió. Chakwera accedió a la presidencia en un traspaso pacífico de poderes. En el plano de seguridad, el despliegue en el Sahel cosechaba victorias frente al Estado Islámico y el conflicto en República Centroafricana parecía extinguirse. Económicamente, África crecía a buen ritmo y los crecientes precios de las materias primas significaban para la mayor parte de países africanos más recursos para hacer frente a las demandas de su creciente población. Ante la disyuntiva que el Plan África se planteaba, la respuesta era prudentemente optimista, porque había razones para ello.

En apenas cinco años, hemos pasado de ese cauto pero ilusionado optimismo a la actual situación de inestabilidad. ¿Qué ha pasado? La pandemia del covid-19 en 2020 afectó con particular dureza a África. No en términos de salud, pues su joven población resistió el virus mucho mejor de lo que lo hicieron Europa, Asia o América. El impacto económico de la pandemia, sin embargo, hizo estragos en el continente. Cuando empezaba a recuperarse, la agresión rusa a Ucrania provocó un aumento de los precios de alimentos, fertilizantes y petróleo que, de nuevo, afectó con particular dureza a los países africanos más pobres. El III Plan África identificaba como estratégicos a tres países ancla: Sudáfrica, Nigeria y Etiopía. Estos países eran polos de crecimiento y estabilidad para sus respectivas regiones. Cinco años después, Etiopía se ha transformado en un foco de inestabilidad, Nigeria ha sido incapaz de impedir un golpe de Estado en su vecino del norte y Sudáfrica se retrae cada vez más sobre sí misma. La Unión Europea prácticamente ha salido del Sahel y Mali se apoya en mercenarios de Wagner para hacer frente a un yihadismo cada vez más agresivo y exitoso. La Cumbre ministerial UE-UA, prevista para noviembre de 2023, ha sido pospuesta. Al parecer, no había suficiente apetito por ninguna de las dos partes. Las guerras en Ucrania e Israel parecen absorber todo el ancho de banda de Occidente, e incluso China pierde fuelle financiero en África. Justo cuando el continente empieza a encontrar su voz en el escenario global (volveré sobre esto más adelante), parece que otras cuestiones acaparan la atención del planeta. En Addis Abeba, sede de la Unión Africana, hay un mantra que se repite machaconamente: soluciones africanas a problemas africanos. Pues bien, los últimos años muestran la incapacidad de los africanos de solucionar sus propios problemas. Los conflictos se

enquistan, la democracia retrocede y las instituciones regionales y continentales son impotentes para revertir esta tendencia.

Aunque las razones para el optimismo hayan ido diluyéndose, la pregunta que planteaba el III Plan África sigue vigente: ¿será África dentro de diez o veinte años el joven continente de oportunidades que a veces se vislumbra o será un permanente foco de inestabilidad del que sus propios habitantes intentan huir? Esta pregunta importa, principalmente porque su respuesta condicionará las vidas de millones de africanos, pero también afectará a las nuestras. Lo que sucede en África no son —ya no son— lejanas noticias de un continente exótico. La indiferencia ha dejado de ser una opción.

3. Todo se desmorona

El escritor nigeriano Chinua Achebe eligió un verso del poema de Shelley «El Segundo Advenimiento» para dar título a su magnífica novela sobre la llegada del colonialismo a Nigeria. «Todo se desmorona» (*Things fall apart*, en su título original) es un conmovedor relato del choque de dos mundos. Es frecuente oír cómo la conferencia de Berlín fijó en 1885 fronteras arbitrarias que separaban pueblos africanos en Estados artificiales. Lo que se escucha menos es la equivalente artificialidad de las instituciones que los europeos llevaron a África, como Achebe retrata descarnadamente. Siglo y medio después, las fronteras ya no son tan arbitrarias. Se puede viajar en un par de horas desde Lagos, la ciudad más poblada de Nigeria, hasta Cotonú, la capital de Benín. Al cruzar la frontera se pasa del inglés al francés, del arroz al pan (o incluso el *croissant*), de un espíritu emprendedor a uno más bien acomodaticio, de un caos vibrante a una molicie casi rural. Y, sin embargo, británicos y franceses se fueron de esos dos países hace más de medio siglo y, lo que es más importante, a ambos lados de la frontera la población pertenece al mismo grupo étnico, los yoruba. Y no podrían ser más distintos. Las fronteras nacidas artificialmente son hoy reales y basta ver un partido de fútbol de la Copa Africana de Naciones para constatarlo. Así, la coexistencia de distintos grupos étnicos dentro de unas fronteras artificiales no puede ya servir para explicar los conflictos africanos. Yo creo que, en realidad, nunca ha servido. Es parte de un cierto «orientalismo»¹ que pretende explicar África a base de clichés

¹ W. Said, E. (1978). *Orientalismo*. Editorial Debolsillo.

antropológicos. ¿Si los conflictos derivan de forzar grupos rivales a vivir en artificiales Estados compartidos, cómo se explicaría entonces que Somalia, donde hay un único grupo étnico, prácticamente no haya conocido otra cosa que la dictadura y la guerra desde su independencia? ¿O que Sudáfrica, donde conviven multitud de etnias muy distintas, pueda ser una democracia pacífica?

Una explicación mejor, a mi juicio, es la de las instituciones que los europeos llevamos a África. A diferencia de Europa, África no había conocido apenas imperios. El Imperio egipcio de los faraones, el Imperio Songhai en el Sahel o el Reino del Gran Zimbabue en África austral son excepciones más que la regla. La norma general era la existencia de monarquías de reducido tamaño y poderes limitados. Los reyes y jefes africanos gobernaban, en la gran mayoría de casos, apoyándose en un consejo que reunía a los líderes de los distintos poblados y clanes, constituidos en una suerte de asamblea de notables. A menudo, eran monarquías electivas, no hereditarias. A la muerte del rey, ese consejo de notables designaba un sucesor por consenso. Incluso en los reinos más cohesionados y jerarquizados, como el reino zulú bajo Dingane o Shaka, existía una asamblea (*lekgotla*) ante la que el rey debía responder. Sin embargo, la colonización impuso en todo el continente un sistema de monarquía absoluta, sin excepción. El gobernador de cada colonia era un Rey Sol que ejercía un poder absoluto, sin limitaciones y sin elecciones. En algunos casos, como el de la administración del Congo por el rey Leopoldo de Bélgica, esta realidad era tan cruel como literal. En ningún caso se dio a las poblaciones locales voz ni voto en la redacción de las leyes que les gobernaban o los impuestos que debían pagar. Los Gobiernos africanos surgidos de la independencia adoptaron esa forma de gobierno con la misma naturalidad con la que aceptaron las fronteras coloniales. Además, esta concentración de poder servía perfectamente a los intereses de los líderes de la independencia y sus ambiciones transformadoras. Los «movimientos de liberación» mutaron rápidamente en regímenes de partido único. En muchos países del continente, los partidos de líderes de la independencia como Nyerere, Machel, Mugabe, Agostinho Neto o Savimbi siguen en el poder, sin haber conocido nunca la alternancia.

De los 54 países de África, tres son monarquías (Marruecos, Esuatini y Lesoto) en las que el rey conserva un gran poder. De las otras 51 repúblicas, 36 tienen sistemas presidencialistas y solo quince tienen regímenes semipresidencialistas o parlamentarios,

aunque solo en siete de ellos tiene el parlamento auténtico poder. Entre estos siete están algunos de los países más estables del continente, como Sudáfrica, Cabo Verde, Mauricio o Botsuana. El sistema parlamentario permite la representación de intereses diversos (étnicos, lingüísticos o de cualquier otro tipo) de forma estructurada y estable. El sistema presidencialista puro, sin embargo, impone un sistema de «el ganador se lo lleva todo», que deriva rápidamente en una colonización de la administración por el grupo que apoya al presidente. Puesto que los sistemas de seguridad social son extremadamente frágiles en la mayor parte de casos, la seguridad económica (e incluso física) del grupo gobernante está directamente vinculada a su capacidad para retener ese gobierno. Las coaliciones de esenciales, como dirían Bruce Bueno de Mesquita y Alastair Smith², son reducidas y resulta fácil contentarlas mediante la apropiación privada de recursos públicos. Son regímenes extractivos, en la caracterización de Daron Acemoglu y James A. Robinson³. La consecuencia de esto es que los grupos excluidos del poder pierden todo el poder. Mientras que en un régimen parlamentario retienen una cuota de influencia, en un régimen presidencialista extractivo de «coalición pequeña», los que no están en esa coalición de esenciales quedan fuera del sistema por completo. Su única salida es la sustitución del grupo gobernante por el suyo, y la única vía para hacerlo es la violenta.

Las instituciones modernas se enfrentan a las antiguas en un choque desigual. Como sucede en Europa y en todas partes (de nuevo, el «orientalismo» no es necesario para explicar África), la cultura y costumbres populares acaban prevaleciendo sobre los mandatos legales cuando los unos contradicen las otras. Máxime cuando las leyes tienen tan anémica fuerza. La respuesta occidental es «fortalecer las instituciones». Vaya por delante que estoy de acuerdo con tan necesario objetivo. Precisamente, porque los sistemas presidencialistas de «el ganador se lo lleva todo» ciegan cualquier espacio institucional para la disidencia, se hace imprescindible fortalecer la llamada «sociedad civil». Pero la realidad es que no sabemos hacerlo. Quizá sea imposible exportar «la sociedad civil»; quizá esta sea como esas plantas exóticas incapaces de sobrevivir en un clima ajeno al de su origen. O, quizá, la clave de una sociedad civil fuerte sea, precisamente, que surja de

² Bueno de Mesquita, B. y Smith, A. (2011). *The Dictator's Handbook*. Ed. Public Affairs.

³ Acemoglu, D. y Robinson, J. A. (2012). *Why Nations Fail*. Ed. Crown Business.

forma más o menos espontánea de esa misma sociedad. Achille Mbembe describió esto mismo hace un año en su ensayo, *De nouveaux fondements intellectuels pour la démocratie en Afrique*,⁴ diciendo que:

«En el mejor de los casos, la mayoría de programas subvencionados persiguen, en realidad, la profesionalización de las prácticas asociativas [...] Una industria de seminarios y coloquios ha nacido, en la que los socios internacionales inculcan a los líderes de las ONGs locales las reglas elementales de una buena gobernanza asociativa internacional [...] los cuales terminan más ocupados a llamar a las puertas de donantes de siglas cada vez más impronunciables y a multiplicar los proyectos a corto plazo alineados con los objetivos de los donantes [...] en lugar de dedicarse a producir el capital social necesario para el surgimiento de una democracia endógena».

Nuestros esfuerzos, según Mbembe, acaban generando unas «sociedades civiles oficiales» que, en realidad, asfixian y expulsan a la genuina (o potencial) sociedad civil.

Un proceso similar se desarrolla con frecuencia en torno a las elecciones. Estas son en ocasiones abiertamente falseadas, pero eso es cada vez menos frecuente. Hay mecanismos más eficaces para garantizar la continuidad en el poder del partido gobernante sin atraer la atención de las instituciones regionales o continentales, o de la propia UE. La votación no es falseada, pero eso no significa que refleje de forma auténtica la voluntad popular. Las misiones de observación electoral de los grupos regionales como SADC, CEDEAO o las de la propia Unión Europea acaban constatando la ausencia de violencia o coacción a la hora de votar, así como recuentos de votos razonablemente fiables. A pesar de ello, sería difícil calificar la elección de realmente democrática, porque el partido en el poder tiene acceso a recursos humanos, materiales y financieros de los que la oposición carece. Los medios públicos de comunicación, los escasos programas de apoyo social, los servicios públicos, la aparentemente pulcra legislación electoral, el censo y el acceso a la ciudadanía, absolutamente todo se pone al servicio del partido en el poder.

⁴ Mbembe, A. (2022). «DenouveauxfondementsintellectuelspourladémocratieenAfrique». *Le Grand Continent*, 19 de marzo. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://legrandcontinent.eu/fr/2022/03/19/de-nouveaux-fondements-intellectuels-pour-la-democratie-en-afrique/>

Para la Unión Europea esta es una realidad debilitante. A diferencia de otros actores internacionales, la UE pone un gran énfasis en la transmisión de sus valores y en la calidad democrática e institucional de sus países socios. Ante los golpes de Estado (o, más generalmente, la fragilidad institucional) en África no sabemos reaccionar. El arsenal de herramientas es relativamente reducido. Si, cuando se produce el golpe, ya teníamos una importante cooperación al desarrollo, la reducimos. Si no la teníamos, la desplegamos, intentando construir esa sociedad civil a nuestra imagen y semejanza. En casos suficientemente graves, recurrimos a las sanciones, que se han mostrado una y otra vez ineficaces e incluso contraproducentes, al crear un «enemigo exterior» al que desviar toda crítica por las deficiencias del régimen sancionado. Robert Mugabe culpaba una y otra vez a las sanciones europeas por el lamentable estado de la economía de Zimbabue, sin mencionar que en todo el país solo había dos personas sancionadas: él mismo y su esposa.

Tanto en España como en la Unión Europea, la pregunta más frecuentemente formulada respecto a la fragilidad institucional de África es ¿qué hacer? Y el abanico de respuestas siempre incluye propuestas para «hacer más». Nunca, en más de veinte años tratando con el continente y viviendo en cuatro de sus países, he oído a nadie proponer hacer menos. Y, sin embargo, si las raíces de la fragilidad institucional son las que acabamos de apuntar, lo lógico sería no hacer nada. Esa es sin duda nuestra respuesta respecto a las fronteras que África heredó de la descolonización: son una realidad a aceptar, no a modificar. ¿Por qué nos resulta tan inadmisible la misma respuesta respecto a las instituciones que la descolonización legó a los africanos? La respuesta es que padecemos un claro sesgo de acción: ante un problema es imperativo actuar. Políticamente, no hacer nada, o hacer menos, es automáticamente percibido como un fracaso. A pesar de que empíricamente comprobamos una y otra vez que nuestra hiperactividad no resulta en la mejora de las relaciones entre Europa y África, seguimos diseñando nuevos programas, aún más ambiciosos que los que en el pasado se mostraron ineficaces, para alcanzar los objetivos perseguidos. Somos como esos médicos del siglo XVIII que aplicaban sangrías a los enfermos y, si estos no mejoraban, tenían clara la solución: nuevas sangrías.

Paradójicamente, los propios africanos nos acusan repetidamente de injerencia —a veces con razón, a menudo sin ella— e insisten en buscar «soluciones africanas a problemas africanos». Creo

que es hora de empezar a hacerles caso. No quiero decir con ello que debemos pasar de la hiperactividad al aislacionismo, sino que debemos actuar de forma mucho más paciente y selectiva. No solo debemos actuar menos, sino actuar mejor. Esto no solo evitará algunos errores recurrentes, sino que fortalecerá nuestra posición ante el continente. En la actualidad, nuestra visible necesidad de tener una relación privilegiada con África nos conduce a una posición diplomática debilitada. La relación está desequilibrada, pero no necesariamente en favor de Europa. África se sabe necesaria y, en la actualidad, más que nunca. Ante la competencia de nuevos actores como China, Rusia, India o Turquía, los europeos redoblamos nuestra generosidad. El nuevo instrumento principal de cooperación con África de la Unión Europea, el instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional tiene una dotación presupuestaria muy superior al Fondo Europeo de Desarrollo al que reemplaza. El objetivo de superar la relación donante-receptor sigue siendo inalcanzable, entre otras razones porque ambas partes están cómodas con su papel.

Tenemos que cambiar la forma de hacer las cosas en el plano institucional, pero, antes de adelantar algunas propuestas concretas, veamos someramente algunos aspectos de nuestra relación económica, porque también en ese plano hay varios ejemplos de acciones contraproducentes.

4. Estado rico, país pobre

Hay un experimento muy poco científico que hace años vengo desarrollando. Consiste en preguntar a mis interlocutores, europeos y africanos, qué porcentaje del PIB de Nigeria creen que constituye el petróleo y el gas. Las respuestas nunca bajan del 30 % y lo habitual es que rondan el 90%. Lo cierto es que los hidrocarburos son menos del 10 % del PIB de Nigeria. Pero sí son más del 90 % de sus exportaciones y de los ingresos de su Gobierno. Mi torpe experimento muestra que confundimos frecuentemente las necesidades de un pueblo con las de su Gobierno. Nigeria no depende del petróleo, es su Gobierno el que lo hace. El Gobierno es rico, la población no. Pero lo crucial aquí es que un Gobierno que no necesita cobrar impuestos a su ciudadanía es un Gobierno que no necesita rendirle cuentas. La revolución americana de 1776 tuvo como lema «ningún impuesto sin representación». Los colonos americanos se negaban a pagar impuestos fijados por el parlamento de Westminster, en el que no

tenían ningún representante. Esto es intuitivo y fácil de entender, pero la relación inversa, menos obvia, es igualmente cierta: «ninguna representación sin impuestos». La democracia se ve debilitada cuando el Gobierno no cobra impuestos a sus ciudadanos. Si los ingresos del Estado dependen de la minería o el petróleo, rendirá cuentas a las empresas extractivas. Si dependen de los donantes extranjeros, rendirá cuentas a los donantes. Si el Estado no necesita a los ciudadanos para financiarse, no les rendirá cuenta alguna.

De acuerdo con la OCDE, Nigeria, la mayor economía de África, tenía en 2020 una presión fiscal (medida como recaudación fiscal en proporción al PIB) del 5,5 %. La media de la OCDE ese año fue del 33 %. Para el conjunto del continente africano la presión fiscal media fue del 16 %. Además, el porcentaje de contribuyentes respecto al total de la población es muy reducido y los mayores contribuyentes son las grandes empresas extractivas. Estas, además, tienen vías para reducir legalmente la cantidad de impuestos que pagan en los países en los que operan. Resumiendo mucho el mecanismo para ello, la matriz con sede en un país fiscalmente favorable «vende» a la filial en el país africano los derechos de uso de su propia tecnología o, incluso, de su marca comercial, por un precio que hace que la filial apenas tenga beneficios, mientras la matriz los absorbe. En inglés se denomina a estas prácticas *Base Erosion and Profit Shifting* (BEPS) y la Comisión Económica para África de Naciones Unidas (UNECA) estimaba en un informe de 2018⁵ que cuestan a África entre 80 000 y 120 000 millones de dólares al año, cantidad a la que hay que sumar la estimación que la Comisión de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) hace⁶ de los flujos ilícitos (estos sí son evasión fiscal, no elusión) de 88 000 millones de dólares anuales. La cooperación al desarrollo que recibe África ronda los 50 000 millones de dólares anuales, con lo que no llega a la tercera parte de los fondos que África pierde por evasión y elusión de impuestos. Parece, por tanto, que el énfasis que la Unión Europea pone en esa dimensión de nuestra relación con África es desproporcionado. Sin embargo, al concentrarse en algunos países concretos, la ayuda al desarrollo puede acabar constituyendo un porcentaje muy alto de los ingresos de

⁵ UNECA. (2018). *Base Erosion And Profit Shifting In Africa: Reforms to Facilitate Improved Taxation of Multinational Enterprises*.

⁶ UNCTAD. (2020). *Tackling Illicit Financial Flows for Sustainable Development in Africa. Economic Development in Africa Report*.

algunos Gobiernos. Esto nos otorga gran influencia, pero con el efecto no deseado de que a quienes rinden cuentas los Gobiernos de estos países no es a sus ciudadanos, sino a los donantes. La cooperación al desarrollo también tiene costes y uno de ellos es que puede contribuir indirectamente a debilitar las instituciones democráticas.

Volvamos al ejemplo del sector de los hidrocarburos en Nigeria. Si ese sector no llega al 10 % del PIB de Nigeria, podemos decir que España es mucho más dependiente del turismo, sector que en nuestro país supone en torno al 13 % del PIB, de lo que Nigeria depende del petróleo. Pero la gran diferencia es que el turismo es un sector atomizado, con docenas de miles de actores, intensivo en mano de obra relativamente cualificada y con mínima presencia estatal. Es, en suma, todo lo contrario que los sectores extractivos. Si juntamos los distintos elementos que hemos ido viendo, emerge una foto poco favorecedora. Los sistemas políticos concentran el poder en un grupo pequeño (democráticamente o no), que no necesita realmente rendir cuentas a sus ciudadanos porque obtiene sus ingresos por otras vías. A veces, son los donantes internacionales su principal fuente de ingresos; otras veces, son industrias extractivas que crean poco empleo y que se concentran en unas pocas manos. El acceso a esas industrias extractivas está regulado por los Gobiernos, con lo que se cierra el círculo. El Estado, o la élite que lo maneja, acumula riqueza, mientras el pueblo sigue en relativa pobreza.

No todo el panorama es tan oscuro. En primer lugar, porque África no es un país y estas (inevitables) generalizaciones encubren notables éxitos económicos. Pero, también, porque hay algunas buenas razones para el optimismo. En mayo de 2019, entró en vigor el Área Continental Africana de Libre Comercio (ACALC), que abarca todos los países del continente —menos Eritrea— y liberaliza el comercio para el 90 % de los productos. El trabajo que queda por delante es enorme. Hay que definir reglas de origen, establecer un tribunal de resolución de disputas comerciales, ampliar los rubros comerciales liberalizados hasta el 97 % y, sobre todo, crear la necesaria confianza entre los distintos países africanos. A esto hay que sumar que la infraestructura del continente está diseñada para la exportación hacia el resto del mundo y no para el comercio intraafricano. Las carreteras y ferrocarriles se dirigen a los puertos, no hacia otros países africanos. Sin embargo, la ACALC crea un marco para empezar a transformar la realidad actual. Hoy, el comercio intraafricano ronda el

15 % de su comercio total, mientras que en la Unión Europea esa proporción supera el 60 %. El secretariado de la ACALC estima que si se lograra elevar el comercio intraafricano a un modesto 25 % del total, el impulso al crecimiento de África añadiría entre uno y dos puntos porcentuales al crecimiento actual del PIB. El éxito de la ACALC debería ser, por tanto, un objetivo central de la UE. Sin embargo, Europa sigue insistiendo en firmar sus propios Acuerdos de Asociación Económica (EPA) con las distintas organizaciones económicas regionales de África. A pesar, además, de la notable renuencia de los socios africanos a firmar esos acuerdos.

Otro factor positivo es que el actual superciclo de las materias primas vuelve a beneficiar a África. Los precios de muchas de las exportaciones del continente se encuentran actualmente en máximos o cerca de ellos. El reto es transformar el incremento de los ingresos por exportación en inversiones productivas. La teoría económica predice que, en un continente donde la mano de obra es abundante y el capital escaso, la primera será barata y tenderá a migrar hacia otras regiones donde esté mejor remunerada, mientras el segundo recibirá un alto tipo de interés, atrayendo inversiones desde el extranjero. Es, sin duda, cierto que la mano de obra africana emigra hacia regiones donde los salarios son más altos; lo vemos casi cada día en los telediarios europeos. Pero como hemos apuntado más arriba, el capital no fluye hacia África en busca de mejores rendimientos, sino que sale del continente, legal o ilegalmente. Lo hace por la falta de seguridad física y jurídica, la fragilidad de las instituciones y, también hay que decirlo, por un desconocimiento de las oportunidades que existen en África. El Banco Africano de Desarrollo estima que África necesitará una inversión de 1,2 billones de dólares de aquí a 2030 para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Es decir, 170 000 millones de dólares al año. Sin embargo, la inversión extranjera directa en África fue de solo 45 000 millones de dólares en 2022, según UNCTAD. Sin estabilidad política e institucional no hay inversión y sin esta no hay empleo para la creciente población joven. El resultado es la creciente tendencia a la emigración y el aumento en el número de conflictos.

5. La epidemia de conflictos en África

Decía Tolstoi que todas las familias felices se parecen, mientras que las familias infelices lo son cada una a su manera. De igual modo, los países estables y prósperos suelen serlo de acuerdo a

un patrón reconocible de solidez institucional, separación de poderes, apertura comercial, seguridad jurídica, clase media amplia y desigualdad contenida. Los países en conflicto, sin embargo, responden cada uno a distintos factores. La crisis en el Sahel tiene poco que ver con la de RDC o la del norte de Mozambique. Pero, aunque todas las generalizaciones son falsas (incluida esta), no hay más remedio que tratar de esbozar algunos factores comunes a todos los conflictos, porque los hay.

En primer lugar, ya no hay prácticamente conflictos internacionales en África⁷. Los conflictos son hoy guerras civiles, insurgencias armadas, terrorismo islámico o una combinación de las anteriores. Esto revela un primer factor común a todos ellos: la debilidad del Estado. Lo cual no significa necesariamente que el aparato de seguridad civil y militar del Estado sea débil, en ocasiones es justo lo contrario. Lo que es débil es la capacidad del Estado para responder a las necesidades de su población, su legitimidad ante esta misma población o ambas. Ante un Gobierno que no rinde cuentas a su población, que funciona bajo el principio de «el ganador se lo lleva todo» excluyendo a los grupos «no afines», que convive con una alta proporción de desempleo juvenil y que, sin embargo, acumula riqueza para el reducido grupo en el poder, el conflicto es muy probable. La contestación al poder establecido puede venir desde la población civil, como sucedió en Sudán en 2019 con las revueltas populares que provocaron la caída del régimen de Omar Al-Bashir y la instauración de un Gobierno de transición. Pero, tanto en Sudán como en otros países, el ejército no suele tardar en tomar las riendas, puesto que son los únicos que tienen la indiscutible capacidad de imponer su voluntad por la fuerza. En 2021, un golpe militar devolvía a los uniformados al poder en Jartum.

En otras ocasiones, el conflicto nace de la exclusión de un determinado grupo étnico de la riqueza o el poder que se extrae de la región en la que viven. La guerra de Biafra en Nigeria, entre

⁷ El Gobierno de RDC acusa al de Ruanda de estar detrás de algunas de las milicias que operan en el este de RDC y Eritrea juega un papel claro en la desestabilización actual de Etiopía. Fuera de estas dos excepciones, que en todo caso no son conflictos internacionales abiertos, el resto de conflictos africanos son nacionales, aunque alguno de los bandos en liza pueda recibir apoyos desde el extranjero. Los vecinos siempre tendrán simpatías más o menos declaradas, pero ya no existen en África conflictos como las dos guerras del Congo a finales de los años noventa, en las que hasta once países tenían tropas desplegadas en el país centroafricano, la guerra de Etiopía contra Eritrea, o las guerras del régimen del *apartheid* sudafricano contra Namibia o Angola.

1967 y 1970, ya fue un conflicto de este tipo, en el que los ibos querían la independencia para poder beneficiarse del petróleo de su subsuelo, en lugar de transferir esa riqueza a las élites hausas y yorubas en el Gobierno. Pero vemos el mismo patrón en el conflicto del este de RDC, tan rico en minerales como lejano de la capital Kinshasa, o en el de Cabo Delgado, al norte de Mozambique. En esa región se han descubierto enormes reservas de gas natural, cuya explotación se controla desde la distante capital del país, Maputo. Cuando la abundancia de recursos y la distancia a la capital se combinan con divisiones étnicas o religiosas, como sucedió con la guerra de Sudán del Sur (de población negra y cristiana, frente al norte árabe y musulmán), el conflicto está servido.

Este esquema de acceso a recursos por un grupo marginado suele propiciar una tercera característica común a la mayoría de conflictos en África. Casi todos son conflictos de baja intensidad, en los que un grupo insurgente utiliza técnicas de guerra asimétrica. Este tipo de conflicto hace relativamente ineficaz la respuesta puramente militar. Esta necesita combinarse con elementos políticos, económicos y sociales para tener impacto, lo cual a su vez exige unas instituciones sólidas y capaces que, sencillamente, no existen.

En todos los casos hay un sustrato común de rivalidades entre grupos étnicos o religiosos que trae causa de los esquemas políticos ya discutidos. Cuando la política crea excluidos (muchos) e incluidos (unos pocos) y el acceso a los recursos depende del acceso al poder, la lucha por la supervivencia y la lucha por el poder son indistinguibles. Incluso cuando el nivel de vida de la población es relativamente alto para estándares africanos, como es el caso de Gabón, si la élite gobernante no procura un reparto de la riqueza (o de servicios públicos) que alcance a la mayoría de la población, el resentimiento desemboca con facilidad en un golpe de Estado como el que ese país sufrió en agosto del año pasado. Los militares son en ocasiones recibidos como liberadores por una población haviada que percibe la democracia como corrupta y al ejército como la solución. En enero de 2023, Afrobarómetro⁸ publicó un informe analizando las percepciones en 34 países africanos sobre los Gobiernos, la corrupción y la democracia. Uno de los resultados más llamativos es que la

⁸ Afrobarómetro. (2023). *PP85: Africans want more democracy, but their leaders still aren't listening*. Disponible en: www.afrobarometer.org

proporción de ciudadanos que prefiere la democracia a cualquier otro sistema ha venido cayendo desde un ya débil 49 % en 2011 hasta el actual 44%. El apoyo a las elecciones cae en todos los países analizados desde 2011, menos en tres (Tanzania, Guinea y Sierra Leona). En los 34 países aumenta la percepción de corrupción en las instituciones.

Es en este río revuelto en el que intentan pescar elementos con agenda propia, como los grupos yihadistas (ISIS, Al Qaeda, Al Shabaab) o Rusia a través del Grupo Wagner. A pesar de los titulares que estos elementos reciben, su presencia es relativamente reducida. Wagner, actualmente en proceso de mutación hacia una nueva entidad llamada Africa Corps, bajo un control más directo desde el Kremlin, tiene una presencia significativa en Libia, Mali y la República Centroafricana. Influye en otros países como Níger, Sudán o Burkina Faso, pero no es (de momento) un actor real sobre el terreno. Es decir, Wagner (o el Africa Corps, tanto monta) tendría influencia eficaz en, como máximo, seis de los 54 países de África. El yihadismo, por su parte, afecta a Mali, Níger, Burkina Faso, Somalia y el nordeste de Nigeria. La insurgencia en Mozambique o algunos elementos presentes en Sudán se presentan como islamistas, pero parece que eso responde más a la conveniencia de integrarse en redes globales de apoyo y suministro que a un sustrato ideológico profundo. No quiero con esto restar gravedad a la influencia yihadista o rusa en África, pero sí destacar que esta es menos prevalente de lo que se cree al considerar la escala continental, y que solo arraigan allí donde existen conflictos previos. Rusos y yihadistas son, así pues, síntomas de una enfermedad más profunda, no su causa.

La respuesta occidental es el despliegue de tropas para entrenar a los ejércitos locales, como con las misiones de entrenamiento de la UE en el Sahel, en la República Centroafricana o en Mozambique, o el uso directo de la fuerza militar, como hicieron los franceses en Mali (ya retirados) y otros países del Sahel, y siguen haciendo los Estados Unidos, con bases en varios países africanos, incluyendo una de considerable tamaño en Níger y otras en Gabón, Mali y Burkina Faso. La Unión Europea añade a este despliegue su financiación de la llamada Arquitectura de Paz y Seguridad Africana (APSA) de la Unión Africana. Esto se concreta en que cubrimos la factura de la misión de paz de la UA en Somalia, AMISOM, así como otros despliegues de menor entidad. Siempre cabrá aducir que, si no fuera por estos esfuerzos occidentales, la situación en el Sahel o el Cuerno de África sería

aún peor, pero lo cierto es que es difícil argumentar que nuestros esfuerzos han alcanzado los objetivos deseados (con la única excepción, quizá, de AMISOM). Una vez más, nuestras herramientas no parecen adecuarse a nuestros deseos. Y tampoco a los de los propios africanos.

6. El papel de África en el nuevo (des)orden internacional

Según un estudio⁹ de 2011 sobre los intentos de golpe de Estado en África, estos se producen en oleadas, con la mayoría concentrándose en torno a dos fechas, 1966 y 1991. La primera sigue a la gran oleada de descolonizaciones, que se produjo a comienzo de los años sesenta, y la segunda sigue a la caída del Muro de Berlín y el final de la Guerra Fría. Parece que los golpes de Estado tienden a producirse cuando soplan lo que Harold Macmillan llamaba «vientos de cambio». Si aceptamos esta hipótesis, la actual «epidemia de golpes», en palabras del secretario general Guterres, no sería sino un síntoma más de los movimientos tectónicos que se están produciendo a escala global.

La primera fractura continental se hizo visible con la votación en la Asamblea General de Naciones Unidas condenando la agresión rusa a Ucrania. A pesar de la amplia mayoría global que apoyó esa resolución, África se dividió en dos mitades, con una votando a favor y la otra absteniéndose. Europa y Estados Unidos son los principales socios de África en inversiones, comercio, seguridad, cooperación al desarrollo, educación, ciencia y cualquier otra dimensión que se quiera imaginar, a años luz de Rusia, China y otros aliados como Irán, Cuba o Venezuela. Y si los intereses apuntaban a un esperable alineamiento con Occidente, los valores lo hacían más todavía. A fin de cuentas, la agresión rusa a Ucrania era un ataque imperialista y neocolonialista de libro. Sin embargo, la mitad de África se alineó con esa entidad nebulosamente definida como el «Sur Global» y liderada por dos países del norte geográfico, tecnológico y económico, China y Rusia, ambos con asiento permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Creo que ese alineamiento no responde a intereses a corto plazo ni a valores históricos. Es más bien fruto de una crítica al «orden internacional basado en reglas» (OIBR) o, más bien, a las reglas

⁹ Powell, J. y Thyne, C. (2011). «Global instances of coups from 1950 to 2010: A new dataset». *Journal of Peace Research*, abril.

mismas de ese orden¹⁰. Establecidas tras la Segunda Guerra Mundial, las reglas del OIBR gobiernan las relaciones internacionales, el funcionamiento de las Naciones Unidas y el gobierno de organizaciones como el Banco Mundial o el FMI. Son los cimientos de la globalización y de la arquitectura mundial de paz y seguridad. Objetivamente, han dado al mundo y, en particular, a ese Sur Global (incluyendo a algunos de sus más insignes representantes, como China o la India), ochenta años de crecimiento y (relativa) paz como nunca antes habían conocido. Eso incluye a África, que bajo esas reglas alcanzó su descolonización y por primera vez tiene voz y voto en los asuntos globales. Sin embargo, la mayoría de países africanos cuestiona la legitimidad de esas normas, en cuyo diseño no participaron y que creen que perpetúan un desequilibrio en perjuicio de África.

La rivalidad global entre Estados Unidos y China, acelerada tras la invasión rusa de Ucrania, ha desatado fuerzas que, por primera vez desde 1945, suponen un desafío real a las reglas que gobiernan el OIBR. Es en este contexto en el que hay que entender la posición de África. Por fin, ven una oportunidad de cambiar normas que creen injustas y, para ello, se alinean con los que las cuestionan: China y Rusia, pero también Cuba, Venezuela, Irán y similares. La última cumbre de los BRICS en Johannesburgo y la lista de países invitados a unirse a ese grupo es la primera cristalización visible de esta tendencia. Cuestión distinta es que todos ellos estén de acuerdo sobre qué reglas cambiar y en qué sentido. En el momento actual, lo único que les une es el desafío a Occidente (o al Norte Global, si se prefiere), pero no hay una formulación, siquiera aproximada, de las reglas alternativas que proponen.

La respuesta de Europa a estos movimientos tectónicos globales es buscar una posición que mantenga nuestros vínculos con Estados Unidos, pero sin romper del todo los que tenemos con China, permitiéndonos un cierto grado de autonomía (antes adjetivada de «estratégica») respecto a ambos. Para ello, necesitamos apoyos y creíamos contar con muchos en África. Sin embargo, aunque sigamos siendo el principal socio de África, ya no somos el único. Los países africanos tienen nuevas opciones en distintos planos con Rusia, Turquía, India y, sobre todo, China, por citar los principales. El European Council of Foreign Relations

¹⁰ Robredo Rubio, R. (2023). «El mundo desde abajo». *Revista de Política Exterior*, n.º215. Septiembre-octubre 2023.

celebra cada año un foro en Berlín para analizar las relaciones entre la UE y la UA. En el *briefing* para el foro de 2023 se decía, descarnadamente, que:

«Los objetivos europeos [para África] se definen menos en términos de intereses duros y más como proyectos universalistas. [...] Europa ve su política exterior como una oferta de apoyo a África, mientras África ve ese apoyo como una imposición. Europa considera sus objetivos como bienes universales, mientras África los ve como parte de un proyecto de hegemonía occidental que arrastra a África hacia un mundo de competencia global bipolar».

Parece claro que las herramientas que usamos no nos acercan a África, por lo que reforzarlas no mejorará el actual distanciamiento. Hay que pensar en alternativas.

7. ¿Qué hacer?

Recapitulando, un buen número (no todos) de países de África padecen una inestabilidad política que tiene causas estructurales y frente a la que es difícil hacer algo, al menos a corto plazo. La fragilidad institucional es un freno al crecimiento económico y, a la vez, un factor propiciatorio de insurgencias causantes de conflictos asimétricos de baja intensidad que acaban enquistándose. En un momento internacional en el que las alianzas se reconfiguran, Europa necesita a África de su lado. Además, nuestras economías son, en buena medida, complementarias y el enorme potencial de África beneficiaría, en caso de realizarse, desproporcionadamente a Europa. Sin embargo, no conseguimos alcanzar nuestros objetivos de conjurar las amenazas y materializar las oportunidades, a pesar de que nuestros intereses centrales coinciden exactamente con los de los propios africanos. Nadie se beneficiaría más de la paz y prosperidad de África que ellos. Hemos visto lo que no estamos haciendo tan bien como sería deseable, pero, ¿de qué otra forma podríamos perseguir nuestros objetivos?

Lo primero es devolver el foco de la conversación con África a los intereses compartidos. Para ello, cada parte tiene que definir de forma concreta sus propios intereses, tanto en general, como respecto a la otra parte. Ninguna de las dos lo ha hecho hasta ahora. La Agenda 2063 de la UA no es un catálogo de intereses, sino de aspiraciones. Por parte de la UE se han definido objetivos

en materia económica, migratoria, de seguridad o de derechos humanos, pero no existe una jerarquía clara de intereses. Si cada parte define expresamente lo que busca en la otra, por parte europea descubriríamos que África no es necesariamente el socio que creemos en algunos campos (como, por ejemplo, cambio climático, donde a pesar de la retórica común las prioridades de ambos continentes son muy divergentes); y, por parte africana, a la inversa, se llegaría a la sorprendente conclusión de que Europa comparte objetivos de alta prioridad para el continente, que, lejos de ser una imposición europea, son prioridades africanas que también lo son para nosotros.

El resultado de este ejercicio sería la división de los temas en dos grupos. Uno, en el que los intereses y prioridades coinciden y sobre los que podríamos trabajar sin prejuicios ni desconfianza. Otro, en el que nuestros intereses divergen, en mayor o menor medida. En este campo, el enfoque deberá ser transaccional: si una de las partes accede a las prioridades de la otra, será a cambio de una cesión recíproca en otro ámbito. Es el enfoque que adoptan otros socios de África, como China o Rusia, con no poco éxito. En aquellas áreas donde no es posible colaborar ni alcanzar acuerdos transaccionales, podemos trabajar con geometrías variables (avanzar solo con aquellos países que quieran hacerlo, dejando de lado al resto) o, sencillamente, aceptar que el terreno no es aún lo bastante fértil como para la siembra. Si los socios africanos no nos solicitan expresamente apoyo en algún campo concreto, no se lo demos, puesto que la excesiva generosidad es percibida como debilidad o, incluso, como imposición. A fin de cuentas, si así es como actuamos con otros países, ¿por qué no hacerlo también con África? Si ambos queremos superar el enfoque donante-receptor, esta es la fórmula.

En el plano político, creo que la UE (y España con ella) debería empezar a concebir sus valores como intereses a largo plazo, a trabajar con la población y no con sus Gobiernos, mientras la interlocución con cada Gobierno concreto se hace de forma más transaccional, centrada en intereses a corto y medio plazo. No consiste en anteponer los intereses a los valores, como hacen sin embozo China o Rusia, por ejemplo, sino en articularlos de forma que unos y otros se refuercen en lugar de anularse. Mientras los intereses se negocian con el Gobierno, preservando la relación bilateral incluso con el más vesánico de los regímenes (algo que hacemos sin problema en otras latitudes), podemos introducir apoyo a la reforma de la administración pública, el refuerzo de

los censos, la mejora en la gestión de las finanzas públicas, la publicidad de las leyes y la transparencia de la administración de justicia, por ejemplo. Los medios de comunicación actuales permiten influir desde fuera en la información disponible para los ciudadanos de un tercer país. Hay, en suma, medios eficaces para crear un ecosistema en el que una genuina sociedad civil local pueda florecer y crear un contrapeso al poder.

En el plano económico, la UE debería dejar de insistir en los EPAs y abrazar el ACALC, prestar apoyo técnico y fomentar la integración africana. Colaborar en el refuerzo de los sistemas fiscales y en la persecución de los flujos financieros ilícitos. Aumentando la transparencia, además, mejoramos la competitividad de nuestras empresas. China o Rusia compiten mejor en la penumbra. Además, los instrumentos de la UE se pueden orientar preferentemente (ya está sucediendo) a reducir los costes de financiación de la inversión en infraestructuras. África necesita capital y Europa dispone de él.

En el plano de la seguridad, sigamos a las organizaciones regionales, como ECOWAS o SADC y a la propia UA cuando pide «soluciones africanas a problemas africanos». Replicar exactamente los regímenes de sanciones de estas organizaciones, sin ir ni un milímetro más allá (ni más acá), nos protegerá de acusaciones de injerencia y reforzará a las instituciones africanas. En lugar de sustituir a las misiones africanas de paz debemos financiarlas. Con todos sus defectos, la misión de la UA en Somalia, AMISOM, ha sido más eficaz que nuestros esfuerzos en el Sahel. El apoyo técnico y de inteligencia (medios de comunicación, drones, imágenes satelitales, inteligencia de señales, logística avanzada, patrullas navales contra la piratería) tiene enorme valor para África y no acarrea los costes políticos de poner botas sobre el terreno. Es un apoyo, además, que no pueden prestarle otros socios con la misma eficacia con que puede hacerlo la UE.

Por último, en el realineamiento global que estamos atravesando, Europa y África harían bien en descubrir que ambos buscan lo mismo: no verse arrastrados por la corriente. Ambos perseguimos una alternativa a la emergente bipolaridad y deberíamos poder colaborar para construirla. Europa debe abrirse a ajustes en las normas del OIBR e incorporar a África como se ha hecho al apoyar el ingreso de la UA como miembro de pleno derecho del G20. Si queremos una tercera vía que garantice a Europa la autonomía que persigue, necesitamos aliados.

La palabra «bárbaros» tiene hoy un sentido peyorativo que no tenía en su origen. Los griegos la usaban para describir onomatopéyicamente (bar-bar) el sonido de lenguajes que no entendían. Bárbaro, por tanto, era aquel que hablaba un lenguaje que no eran capaces de entender. Hoy, África y Europa se hablan sin entenderse. Somos bárbaros los unos para los otros. Solo falta que, como escribió Cavafis, descubramos que cada uno puede ser la solución a los problemas del otro.

Capítulo quinto

América Latina, el desafío de un nuevo modelo de inserción internacional

Erika M. Rodríguez Pinzón

Resumen

El sistema internacional se encuentra en un momento histórico de cambio y reacomodación. La tendencia global parece mostrar que el futuro cercano estará marcado por la acción de grandes potencias en confrontación, aunque conectadas a través de una compleja red de vínculos comerciales, tecnológicos y sociales. A su vez, los demás actores constituidos en grandes bloques regionales buscarán marcar su autonomía para actuar de forma independiente según sus intereses particulares.

En este periodo de cambio y readaptación del sistema internacional, América Latina enfrenta numerosos desafíos. El primero de ellos es definir su propia presencia internacional y la estrategia para actuar y defender sus intereses en diferentes ámbitos.

Este documento analiza las oportunidades y riesgos de la región en un periodo de cambio o «interregno»; la tensión entre sus desafíos de seguridad y la política internacional de seguridad; las perspectivas económicas y estratégicas de sus riquezas naturales; el acceso a la inversión y el crédito internacional y, finalmente, su rol en la agenda global de sostenibilidad y adaptación al cambio climático.

Palabras clave

América Latina, Relaciones internacionales, Multilateralismo, Regionalismo, Geopolítica.

Latin America, the challenge of a new model of international integration

Abstract

The international system is at a historic moment of change and readjustment. The global trend seems to show that the near future will be marked by the action of great powers in confrontation, although connected through a complex network of commercial, technological and social links. The other actors constituted in large regional blocs, in turn, will seek to mark their autonomy to act independently according to their particular interests.

In this period of change and readjustment of the international system, Latin America faces many challenges. The first is to define its own international presence and the strategy for acting and defending its interests in different areas. This document analyses the opportunities and risks of the region in a period of change or "interregnum"; the tension between its security challenges and international security policy; the economic and strategic perspectives of its natural wealth; access to investment and international credit and, finally, its role in the global agenda of sustainability and adaptation to climate change.

Keywords

Latin America, International relations, Multilateralism, Regionalism, Geopolitics.

1. Introducción

América Latina es una región con relevancia estratégica, pero alejada de las tensiones internacionales más visibles: esto es, de los focos de conflicto interestatal y de la rivalidad creciente entre China y Estados Unidos. No es ajena a los cambios del sistema internacional que le comportan desafíos y oportunidades, pero no está en el centro geográfico ni material de las tensiones geopolíticas. Esta situación no es nueva, la región lleva mucho tiempo alejada de los focos de tensión interestatal.

Con frecuencia se señala la falta de «interés» de Europa y Estados Unidos en América Latina como el resultado de la ausencia de conflictos entre estados en la región. Paradójicamente, su situación de «territorio de paz», es decir, sin guerras internacionales, la alejó de las preocupaciones occidentales cuando la guerra contra el terror centró todos los focos en los «países que exportaban terrorismo» (Malcorra, 2019). Por otro lado, ha dejado su tendencia a ser fuente de inestabilidad económica, pero también porque ha consolidado en la mayoría de los países (aunque con excepciones relevantes) la estabilidad macroeconómica y el buen hacer de los bancos centrales (Malamud, Ruiz y Talvi, 2023).

La condición de países de renta media también alejó a los latinoamericanos de la política de desarrollo europea y estadounidense. Los donantes del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) concentraron los menguados recursos de la postcrisis financiera en los países más pobres. Solo Haití entra en esta categoría en la región mientras que los demás países de América Latina son catalogados como de «renta media», según su *PIB Per Capita*. Esta condición ha merecido una revisión dado que desatendía algunos de los aspectos más relevantes de la actual agenda de desarrollo internacional, especialmente la desigualdad que en Latinoamérica alcanza los niveles más altos. Esta revisión ha dado paso al concepto de «desarrollo en transición» adoptado por la OCDE y la Unión Europea, que ha adaptado su agenda de cooperación en la región.

Pero, más allá de las categorías creadas en el sistema de cooperación, la región intenta redefinir su posición internacional en un escenario en el que el concepto de Sur Global se materializa como realidad geopolítica, pero no como una categoría conceptual solvente. En este sentido, hace falta revisar la posición de América Latina en cuatro dimensiones: los debates sobre su estrategia de

inserción y acción internacional frente a la prospectiva de cambios en el poder global.

En segundo lugar, su relación con los principales focos de tensión armada en el mundo, frente a sus desafíos propios en esta materia. En tercer lugar, su papel en el futuro de la economía global marcada por la transición energética; su capacidad para acceder a recursos de diversos actores internacionales y, finalmente, su importante rol en la gobernanza de la lucha contra el cambio climático y los procesos de adaptación y mitigación de sus efectos.

2. Oportunidades y riesgos para la región en el interregno

Hablar del futuro de las transiciones que se plantean como indispensables para el futuro del mundo inevitablemente significa hablar de América Latina. Por sus recursos naturales, por el agua, por sus bosques, pero también por sus tendencias demográficas que aún le auguran un saldo de juventud para enfrentar las próximas décadas y para Occidente por sus bases comunes histórico-culturales, que permiten la alineación en el marco multilateral de 46 países.

El periodo de interregno señala el proceso de cambio de un sistema estable de distribución del poder a otro en el que hay una competencia abierta e inestabilidad para todos los actores (Sanahuja, 2019). La inestabilidad no solo viene marcada por la competencia por el poder, sino que en esta ocasión ocurre en un marco de profundas crisis globales, la de los fallos y deficiencias del sistema capitalista, la crisis y polarización interna en las sociedades occidentales y la crisis ambiental que supone una amenaza existencial para la humanidad.

Hace años que la región transita sin brújula entre las turbulencias del sistema internacional. La crisis económica, la explosión social, las persistentes fallas (Rodríguez Pinzón, 2022) estructurales y la polarización política se conjugan oscureciendo el panorama regional.

Esta situación tiene riesgos evidentes y buena parte de ellos vienen dados por la fragilidad de su integración regional que impide coordinar de forma ágil o, al menos efectiva, posiciones de fuerza en un escenario en el que las regiones ganan preeminencia, a la vez que limita la capacidad de abordar los problemas comunes de la región, a pesar del gravísimo impacto de algunos males transregionales.

La falta de capacidad de generar un proceso de integración, efectivo, sostenible e institucionalizado es un déficit histórico que lastra a la región en muchas dimensiones. Oportunidades como la coordinación de demandas en los escenarios multilaterales, la búsqueda de financiación internacional, el fortalecimiento de las cadenas intrarregionales de valor agregado o la gobernanza de la protección ambiental y social son algunos de los aspectos más afectados.

En la debilidad del regionalismo también se circunscribe la falta de una estrategia ante el cambio en el sistema internacional. No se puede comparar la capacidad europea de formular estrategias como la denominada «autonomía estratégica abierta» o la «brújula estratégica» que marcan las prioridades y una concertación sobre la autopercepción del papel de Europa en el mundo actual y futuro. Sin embargo, en América Latina discurren de forma muy limitada debates sobre la posición de la región que también plantean la necesidad de un posicionamiento activo. Uno de los enfoques más promocionados es el del «no alineamiento activo» (Fortín, Heine y Ominami, 2021). Una perspectiva que llama a la agencia regional para activamente evitar un alineamiento con China o Estados Unidos.

Este enfoque dista de la autonomía estratégica que rehúye de reconocer dos bloques hegemónicos, lo que limitaría el papel de Europa como potencia global. Por el contrario, el no alineamiento activo asume la creciente tensión entre dos bloques que disputan la hegemonía, como ya ocurriera durante la Guerra Fría, aunque en este caso la contienda se supone de un carácter diferente dado que más que la disputa entre dos modelos de sociedad y una carrera armamentística se refiere a una competencia a nivel comercial y tecnológica. Otros autores plantean que el proceso resultante de la nueva tensión internacional parece ser un nuevo bipolarismo con alto nivel de interdependencia e interconexión global y que a diferencia de la Guerra Fría tiende a una baja polaridad, dado que no hay una estructura de bloques rígidos (González *et al.*, 2021) una suerte de bipolarismo no hegemónico.

Estos enfoques que se abren paso en los debates académicos revitalizan una mirada necesaria a la capacidad de agencia de la región y en la prolongación histórica de las políticas exteriores o iniciativas diplomáticas anteriores implementadas como, por ejemplo: «en Chile (la política antiimperialista y anticolonialista de Salvador Allende), Argentina (la «tercera vía» de Perón o el

estructuralismo de Prebisch) o Brasil (a través de la promoción de la visión «unctadiana» —la UNCTAD (United Nations Conference for Trade and Development) — y que encuentra continuidad en la inversión en el «Sur-Sur» de Lula Da Silva (Parthenay, 2022). Además, intentan revitalizar la concepción clásica del movimiento de Países no alineados que se transformó en el Grupo de los 77 (G77). Una iniciativa que toma nuevo impulso, alentada por China y a pesar de las diferencias del momento histórico, en el fortalecimiento de una contestación desde «el sur» al orden establecido por Estados Unidos tras la Guerra fría y en la búsqueda de nuevas asociaciones y geometrías centradas en la satisfacción de los intereses. China juega así un doble papel, disputa el poder global a la vez que se designa como líder del Sur Global.

Sin embargo, en cierta forma se mantiene una idea de región periférica, en consistencia con una idea de poder internacional que permanece inalterada: las capacidades clásicas, militares, comerciales y normativas están en manos de otros, mientras que la agencia de América Latina se mantiene limitada a la resistencia o alineación sin plantearse la posibilidad de impulsar activamente una transformación del modelo de poder.

Más aún, la narrativa de la polaridad confunde estructura y agencia, queriendo ver cambios estructurales de ciclo largo donde no hay sino agencia de corto plazo y desconoce su propio rol como discurso de poder, de legitimación de los actores, y como factor generativo de las capacidades materiales de ambos bloques (Sanahuja, 2020).

3. El Sur Global ante la tensión geopolítica

El debate sobre el papel de América Latina en el orden internacional supera a la región para inscribirse en un proceso más amplio, el del Sur Global. Un término que incluye actores sumamente diversos, con condiciones, agendas e intereses dispares que difícilmente permiten definir el concepto mediante indicadores materiales, tanto que, tal como señalan Gratius y Mongan (2023), parece más fácil definir el Sur Global por lo que no es: un término geográfico o de desarrollo cuyo único denominador común y razón de ser sea una alianza contrahegemónica para establecer un nuevo orden global, no necesariamente más justo o equilibrado, pero más inclusivo y representativo de las demandas y agendas de África, Asia y América Latina.

En esta estructura es en la que se plantea un cuestionamiento más amplio y sistemático del papel de las «otras» regiones y países en el orden internacional. América Latina es parte de este coro si se atienden tres factores. En primer lugar, por su posicionamiento y narrativas en ámbitos multilaterales; en segundo lugar, atendiendo el planteamiento de agendas de desarrollo críticas en línea con las que ya se reseñaron en el apartado anterior; en tercer lugar, por su apertura a la activa búsqueda de nuevas asociaciones comerciales y políticas en las que China juega un rol fundamental.

En los últimos años, la región paso por un ciclo electoral que dejó como resultado cambios de signo en los Gobiernos de varios países de la región. Se señala una «marea rosa», es decir, un nuevo ciclo de Gobiernos de izquierda. Sin embargo, más que un giro a la izquierda de los electores, lo que se percibe en América Latina es la tendencia al voto de castigo. En prácticamente todos los países, los Gobiernos en curso fueron incapaces de conseguir el poder para sus candidatos designados.

El enfado que mueve el voto y la estructura de la oposición política alienta discursos críticos. Así, en los escenarios internacionales, salen a relucir posturas críticas como, por ejemplo, la búsqueda de un cambio en la política internacional de drogas que ha promovido Colombia.

La pertenencia al Sur Global tiene también un componente identitario (Gratius y Mongan, 2023). Al haber una mayoría de Gobiernos de signo progresista, hay ciertas alineaciones naturales en torno a los mensajes. Sin embargo, la postura crítica con el Norte Global o las tensiones con el sistema multilateral liberal no son exclusivas de Gobiernos de izquierda.

Uno de los eventos que tiene una mayor relevancia para analizar la postura internacional de América Latina son las reacciones de sus distintos miembros ante la invasión de Ucrania o la respuesta de Israel en Gaza a los ataques terroristas de Hamás en su territorio.

En el caso de la invasión de Rusia a Ucrania, la percepción del conflicto en América Latina ha distado de las expectativas europeas, que esperaban un alineamiento frente a la agresión territorial rusa. En este caso, en América Latina la postura ha estado determinada por una percepción de lejanía de la amenaza y de la confrontación, a pesar de que sus efectos se han sentido en la región y, en muchos casos, de una equidistancia basada en la

equiparación de la ruptura del orden internacional de Rusia con los desmanes de los Estados Unidos en su intervencionismo extra-territorial. Sin embargo, es necesario precisar la diferencia entre los Gobiernos y los líderes políticos. En el seno de la Asamblea General de Naciones Unidas se ha mantenido mayoritariamente una consistencia con el respeto al derecho internacional.

Las votaciones en la Asamblea General de Naciones Unidas, Occidente y el Sur Global convergen en la condena a Rusia por hechos que, mayoritariamente, se han calificado como un acto de agresión que viola principios básicos de la Carta de Naciones Unidas, como la abstención del uso de la fuerza, la integridad territorial y la soberanía de los Estados. No se trata de un alineamiento con Occidente, pues se trata de principios que los países del Sur han contribuido a definir, particularmente América Latina, y que han defendido de manera consistente (Sanahuja, 2022)

En el caso de América Latina, casi todos los países han votado a favor de las resoluciones en respuesta a la invasión rusa de Ucrania (Resolución A/ES-11/L.1 AG ONU, de 2 de marzo de 2022) y la votación en la undécima Sesión Especial de emergencia por la retirada de las Fuerzas rusas de Ucrania (23 de febrero de 2023).

Solo Bolivia, Cuba y El Salvador se abstuvieron en los dos casos y Nicaragua se abstuvo en la primera y votó en contra de la segunda. Estos países guardan una cercanía especial con Rusia, que durante mucho tiempo ha hecho un juicioso trabajo diplomático en la región. Desde mediados de los años dos mil, Rusia retornó gradualmente y ahora tiene relaciones diplomáticas con todos los países y sus ciudadanos pueden viajar sin necesidad de visado por la región. Además de los éxitos diplomáticos, Rusia está siendo muy activa en la generación de información, muy especialmente en la construcción de visiones e interpretaciones de la realidad política alternativas a las promovidas por Occidente. Por lo demás, en el plano militar y geopolítico y, por primera vez, después de la retirada del contingente soviético en Cuba a principios de los años noventa, hay presencia de uniformados rusos en el hemisferio occidental, concretamente en Venezuela (Rouvinski, 2020). Asimismo, durante la pandemia, Rusia hizo diplomacia de vacunas, que a pesar de no ser tan efectiva como la que realizó China le ayudó a mejorar su reconocimiento regional.

Como ya se señaló, ante la invasión, la mayor parte de los Gobiernos mantuvieron su postura ajustada a la condena a las

agresiones territoriales en la ONU. Sin embargo, a nivel interno y, en voz de algunos líderes políticos, la tendencia fue de cierta neutralidad que, a pesar de condenar la acción rusa, también mostraba sus recelos sobre la OTAN, a la vez que retomaban el discurso crítico hacia el «imperialismo» norteamericano y su doble rasero. Este tono fue especialmente duro en el caso de los presidentes de Colombia y Brasil. Sin embargo, la postura del presidente chileno, Gabriel Boric, que condenó la agresión rusa sin matices, marca una distancia generacional. La neutralidad de los líderes latinoamericanos significó una decepción para Europa y se convirtió, de hecho, en uno de los obstáculos que dificultó gravemente la consecución de una declaración de consenso en la Cumbre entre la UE y la Comunidad de Estados Caribeños y Latinoamericanos que tuvo lugar en 2023.

En el caso de la operación militar de Israel en la franja de Gaza tras los atroces atentados cometidos por Hamás el 7 de octubre de 2023, las posturas varían. La mayoría de los Gobiernos mostraron solidaridad con Israel tras los atentados; solo Cuba y Nicaragua se abstuvieron de hacer declaraciones. Sin embargo, fueron menos los Gobiernos que calificaron de terrorista la incursión de Hamás en territorio israelí; al menos seis países se han abstenido de hacerlo, entre ellos Colombia y Panamá. Aunque este último país forma parte de los que tampoco han reivindicado el derecho internacional humanitario y la protección de los civiles palestinos ante la desmedida ofensiva israelí y su saldo de víctimas.

En este caso, el posicionamiento se dirime por factores distintos, en muchos casos, a los que determinan la postura frente al conflicto Rusia/Ucrania. Hay algunos países en los que hay una mayor cercanía cultural o política con el conflicto, especialmente por la presencia de importantes núcleos de población israelí, como en los casos de Argentina y Brasil, o Palestina en el de Chile.

Algunos países también tienen relaciones estrechas con Israel históricamente, como es el caso de Guatemala y Panamá, por ejemplo. Es importante destacar que Israel ha construido una relación comercial y de inversión estrecha con muchos países de la región, con lo cual es un país que opera con una agenda propia y bien establecida, de hecho, mucho más fundamentada comercial y políticamente que la presencia de Rusia en la región.

Por otra parte, para algunos Gobiernos, la causa palestina es parte de la construcción del acervo antiimperialista: este sería

el caso del presidente de Colombia, que ha desarrollado una larga interpretación y condena a Israel a través de las redes sociales. Sin embargo, solo en algunos casos, el eje ideológico es explicativo de la postura ante los dos conflictos, por ejemplo, en los casos de Nicaragua y Cuba, que apoyan a Rusia y Palestina. Pero no es la norma general. El Salvador, por ejemplo, es cercano a Rusia y a Israel. Ni hay necesariamente una coherencia entre los dos. Pesa más la historia particular o intereses respecto a la relación con EE. UU., como en el caso de Paraguay y Panamá.

En cuanto a la votación en Naciones Unidas, se mantiene la tendencia a apoyar el respeto al derecho internacional humanitario; solo dos países se abstuvieron, Panamá y Uruguay, mientras que Guatemala votó en contra. En este sentido, la mayor crítica se ha dirigido a los vetos que ha establecido Estados Unidos a la votación de resoluciones que pedían el alto al fuego en Gaza.

Finalmente, para dar paso a la siguiente sección, es interesante señalar que la situación particular de seguridad de los países influye en la construcción de la respuesta. Por ejemplo, el presidente de Colombia apela a la participación de Israel en la formación del paramilitarismo en Colombia, mientras que el presidente de El Salvador, por su parte, asimila Hamás a las maras contra las que tiene una guerra abierta.

4. El desafío de la inseguridad como asunto internacional

A lo largo del siglo XXI, los países occidentales se concentraron en la inseguridad que venía de las amenazas externas como los regímenes autocráticos con intereses extraterritoriales o incapaces de controlar los grupos que generaban el terrorismo internacional. Por su parte, la amenaza latinoamericana de seguridad tiene una naturaleza distinta, nace en sus propias brechas sociales, en la incapacidad estatal y en el desafío de una globalización sin gobernanza.

La criminalidad internacional es uno de los principales problemas de seguridad en la región, con una tasa de homicidios promedio de 24 por cada 100 000 habitantes, la más alta del mundo. En 2020, según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), se registraron más de 165 000 homicidios en la región. Esta violencia se relaciona con factores como el tráfico

de drogas, la violencia de pandillas, los fallos en la presencia y acción de los Estados, la corrupción y la desigualdad social, pero también con los «agujeros» del sistema internacional, especialmente los que tienen que ver con la facilidad para el «lavado de activos» en el sistema financiero, la desigualdad internacional o la incapacidad de coordinación entre distintos actores (Rodríguez Pinzón, 2023).

Uno de los principales generadores de violencia en la región es el narcotráfico y, en general, el crimen organizado. La región es un importante productor y distribuidor de drogas, siendo responsable del 70 % de la cocaína producida en el mundo según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC 2023). También crecen otros delitos asociados, como el tráfico de armas, personas y especies. De hecho, entre muertes violentas y armas de fuego hay una fuerte relación. En el continente americano, al menos el 75 % de las muertes ocurrieron por el uso de estas (UNODC 2019b, 78) (Álvarez-Velasco, 2021).

El tráfico de especies y maderas y la deforestación es otra amenaza a la seguridad humana. En solo veinticinco años la región ha perdido el 10 % del área forestal de total de tierra y la tasa actual de deforestación es extraordinariamente elevada, especialmente en Brasil (Alcañiz, 2021). Los efectos del cambio climático pueden hacer que en la región se movilicen diecisiete millones de migrantes climáticos en los próximos treinta años.

La migración, de hecho, es otro de los factores de inseguridad derivada del alto nivel de vulnerabilidad e inseguridad personal que enfrentan los y, muy especialmente, las migrantes. La dureza de las rutas, la explotación, el racismo y la presencia de grupos criminales que aprovechan los flujos migratorios agudizan la situación. En 2021 se produjo la muerte de más de 968 personas durante su proceso migratorio, ochenta de ellos eran niños (OIM, Ramírez Vargas, 2022).

Pero la inseguridad no solo crea víctimas directas, sino que influye sobre todo el sistema social a través del miedo y la carga social que supone el miedo y desconfianza asociadas en todas las dimensiones de las relaciones sociales y económicas. Tal como señalan Hernández-Gutiérrez y Zurita Ortega (2022), incluso en los países más seguros, la inseguridad ciudadana aparece entre las principales preocupaciones de los ciudadanos. El impacto real y la percepción de inseguridad se convierten en un serio obstáculo en la vida de los latinoamericanos que ven coartada su

libertad, a la vez que se generan altos costes sociales por el aumento de la desconfianza interpersonal e institucional.

Ante la percepción de inseguridad y de ineficacia de las políticas públicas, han ganado auge en toda la región y entre todos los espectros ideológicos las «políticas de mano dura»¹, que no solo distan de presentar resultados sostenibles, sino que erosionan la democracia al debilitar el Estado de derecho, aumentar de forma insostenible la población carcelaria y generar un sustrato de polarización que tiende a ampliar las brechas sociales. El Salvador es un buen ejemplo. La «eficacia» de su política de control de la mara va a aparejada a una disminución de la calidad de la democracia y a una pulsión autoritaria. Sin saberse aún si los resultados serán sostenibles, el precio que ha pagado la democracia salvadoreña es demasiado alto.

El problema es que la presencia del crimen organizado en la región es un asunto internacional y con las políticas de mano dura tiende a restringirse al ámbito doméstico y, concretamente, sobre determinados sectores sociales (jóvenes, migrantes, afrodescendientes) sin que se fortalezcan los mecanismos internacionales que permitan atajar la dirección de las estructuras criminales y su poder. En ese sentido, la inseguridad no puede ser entendida como un fenómeno aislado y particular de la región latinoamericana, sino como una dimensión más de los desafíos de la democracia y el Estado de derecho en el mundo (Rodríguez Pinzón, 2023). La ya señalada percepción de América Latina como región alejada de las tensiones de seguridad internacional no puede ignorar que la violencia criminal tiene un coste humano, político y económico tan alto como el de las guerras tradicionales. Asimismo, es importante asumir de forma prospectiva que los efectos del cambio climático, los cambios tecnológicos y los sistemas comerciales globales van a representar nuevas oportunidades para los grupos criminales, por ejemplo, a través de un aumento del cibercrimen o en la depredación de los recursos estratégicos y críticos y poblaciones vulnerables.

¹ Con este título se atiende a un conjunto de medidas legales y policiales que incluyen generalmente las medidas de endurecimiento de los códigos penales; el aumento de la presencia policial en el control de barrios o zonas considerados de alta incidencia de actividades criminales; aumento del encarcelamiento, sobre todo, de determinados perfiles (jóvenes, afrodescendientes, pobres, etc.); aumento de la violencia y de la letalidad policial; asociación a la «guerra contra el narcotráfico», entendido como «enemigo público» de primer nivel y la construcción de una narrativa de «tolerancia cero» (Rodríguez y Rodríguez-Pinzón, 2020),

5. Economía, minerales estratégicos e integración en el mercado internacional

En América Latina y el Caribe se concentra una parte importante de los recursos naturales mundiales, que se distribuye de forma desigual entre los países. Aproximadamente el 20 % de las reservas de petróleo, el 25 % de los metales estratégicos y más del 30 % de los bosques primarios del mundo se encuentran en la región. Los recursos naturales desempeñan un papel importante en su desarrollo económico: las actividades económicas y los productos basados en esos recursos representan alrededor del 12 % (a precios constantes de 2018) del valor agregado regional y el 16 % del empleo total (CEPAL, 2023).

Sin embargo, la diferenciación de la estructura del comercio internacional de las distintas partes de la región es clave para entender los incentivos de los distintos actores externos en la región. Dado que las exportaciones intrarregionales y a los Estados Unidos se componen principalmente de manufacturas y que las dirigidas a China corresponden en su mayor parte a productos básicos, el efecto neto es la tendencia a la reprimarización del comercio exterior regional, especialmente en Suramérica (Rodríguez Pinzón, 2022).

Una de las tendencias que marcarán el futuro de la economía internacional será el cambio en las cadenas globales de valor impactadas por la salida del mercado de proveedores, o por las relocalizaciones, o un posible paso de los *offshoring*² a los *reshoring*³. Esto podría abrir oportunidades para aquellos proveedores que sean capaces de brindar servicios diversificados, flexibles y de alto nivel, un aliciente para fortalecer la capacidad de coordinación regional y su potencial de complementariedad y eficiencia (CEPAL C. E., 2021). De hecho, frente a las ya señaladas asimetrías y la tendencia a la reprimarización, el mercado regional,

² «El *nearshoring* es la relocalización de operaciones a un país cercano, con una zona horaria similar, aprovechando el *know-how* de la mano de obra de las economías limítrofes, el conocimiento de la cultura productiva y los años de experiencia. De esta forma se aceleran los tiempos de entrega y existe una mayor certidumbre de la realidad económica de los países vecinos». (Sepulveda, 2023).

³ «El *reshoring*, también llamado *onshoring*, implica mover una operación productiva que se trasladó al extranjero de regreso al país desde el cual se reubicó originalmente, para evitar no solo crisis sanitarias sino la débil gobernanza internacional, costos de capital en aumento, guerras comerciales y otros riesgos debido a la inestabilidad y vulnerabilidad de economías». (Sepulveda, 2023).

dada su composición intensiva en manufacturas y con alta presencia de pequeñas y medianas empresas (pymes), podría promover la densificación del tejido productivo y ayudar a reducir la dependencia de las exportaciones de bienes primarios.

La clave de la inserción internacional de América Latina en los próximos años estará determinada por la transición energética hacia fuentes renovables, la lucha contra el cambio climático y la electromovilidad. Determinando el alto crecimiento actual y esperado de la demanda mundial de materiales estratégicos y críticos⁴, destacan recursos como el litio, del que dos tercios de las reservas globales probadas y la mitad de la oferta global provienen del llamado «triángulo del litio», en Argentina (24 %), Bolivia (15 %), Chile (14 %) y Perú (14 %) (Ruano, 2023). Sin embargo, la riqueza de la región necesita una gestión muy efectiva y un gran esfuerzo político para que sea un factor de desarrollo equitativo para toda su población y evitar una profundización de la primarización económica y de un modelo extractivista depredador e inequitativo.

El estilo de desarrollo «neoextractivista» genera ventajas comparativas, visibles en el crecimiento económico, al tiempo que produce nuevas asimetrías y conflictos sociales, económicos, ambientales y político-culturales. Esta conflictividad marca la apertura de un nuevo ciclo de luchas, centrado en la defensa del territorio y del ambiente, así como en la discusión sobre los modelos de desarrollo y las fronteras mismas de la democracia. Un ciclo que en América Latina se ve agudizado por la tendencia a la represión de las movilizaciones sociales y los efectos de los déficits democráticos (Rodrigues y Rodríguez Pinzón, 2020).

Por otro lado, la presencia de distintos socios comerciales y políticos en la región está ya muy avanzada y es muy poco probable que América Latina se plantee el desacople de alguno. Por el contrario, su interés es diversificar las relaciones. Incluso los Gobiernos más liberales y alineados hacia Washington reconocen la importancia del vínculo comercial con China. Un buen ejemplo

⁴ «Un mineral se considera crítico cuando el riesgo de que se produzca escasez en su suministro y el impacto de esta escasez sobre la economía son mucho mayores que los de cualquier otra materia prima. Por lo tanto, un mineral crítico es aquel que resulta imprescindible para determinados procesos industriales, está sometido a una potencial restricción de suministro y cuya falta puede afectar significativamente a la economía de un país. Un mineral estratégico se caracteriza adicionalmente por su importancia para áreas estratégicas, por su demanda creciente con relación al suministro actual y por las dificultades para incrementar su producción».

es el cambio de postura de Javier Milei tras asumir la presidencia de Argentina. De asegurar que rompería las relaciones con países comunistas en los que incluía a Brasil y China, pasó a señalar que la relación comercial con China tendría gran importancia⁵. Sin duda, romper con el principal comprador de productos argentinos es una opción que no está disponible ni siquiera para la derecha más radical. La relación con China ha dejado de estar mediada por un factor ideológico.

Sin embargo, este escenario de juego abierto no está totalmente en la mano de la región. En el marco de la guerra comercial entre China y Estados Unidos se han establecido políticas proteccionistas y límites en el abastecimiento de materias críticas y en el acceso a tecnología puntera. Estos límites afectan las posibilidades de desarrollo de América Latina, dada su baja capacidad de agregar valor por sí misma a sus recursos naturales. La explotación del litio para fabricar baterías requiere de grandes inversiones que disputan China y EE. UU., a la vez que se limita el acceso a otros minerales necesarios para este proceso, como los controles impuestos por China al grafito (del cual es la principal productora). Asimismo, los límites en el acceso a los chips más avanzados por parte de EE. UU. imponen costes y dificultades adicionales a terceros países. Este es uno de los temas donde más difícil es jugar un equilibrio entre la agencia de autonomía o de no alineamiento activo y las oportunidades de aprovechar la tendencia al *nearshoring* o *friendshoring*.

Otro aspecto relevante y estratégico para América Latina tiene que ver con la dimensión normativa de la producción y la tecnología. América Latina se enfrenta a la necesidad de hacer una transición digital que ayude a cerrar las brechas sociales a la vez que aporte a la mejora de la productividad y adaptación al empleo del futuro, también debe garantizar parámetros de sostenibilidad ambiental. Esto no solo requiere invertir en esta transición, sino construir un modelo de gobernanza del avance tecnológico. No es un interés solo latinoamericano, parte de la pugna por el poder está relacionada justamente con la capacidad para imponer las normas que determinan la producción.

En este caso, también entra en juego la Unión Europea, hasta ahora una gran potencia por su capacidad de crear marcos

⁵ DW. (2023). China: Milei dijo dar «gran importancia» a lazos con Pekín, 12 de diciembre. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.dw.com/es/milei-dijo-dar-gran-importancia-a-lazos-con-pek%C3%ADn-seg%C3%BAn-china/a-67699751>

reguladores comunes (Bradford, 2020). La asimilación normativa o el desarrollo de códigos propios es uno de los retos de la región y, en este caso, hay diferencias notables incluso en Occidente. Por ejemplo, la Unión Europea, que ha establecido parámetros altos de protección de los usuarios digitales y ha promulgado una ley para el desarrollo de la inteligencia artificial, en su enfoque difiere de Estados Unidos. América Latina, con su frágil regionalismo, tendrá que tomar decisiones sobre las opciones existentes y esto tendrá consecuencias en su desarrollo. De cualquier forma, son destacables avances como la existencia de la Carta Iberoamericana de Principios y Derechos en Entornos Digitales, aprobada en la XXVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en 2023 (SEGIB, 2023).

6. Inversión y financiación Internacional

La presencia creciente de China no es igual en toda la región, se observan al menos dos determinantes de la dinámica. El primero es la relación productiva y comercial. Los países de Suramérica tienen una mayor relación con China que los de Centroamérica, que tienen un mayor encadenamiento productivo con Norteamérica. El segundo es el acceso al crédito y a la financiación de infraestructuras, rol en el que China ha ganado un papel predominante, especialmente en algunos países de la región. China emitió más de 136 000 millones de dólares en crédito a la región entre 2005 y 2017 (Myers y Ray, 2021).

En las últimas décadas, China ganó terreno en la región a Europa y a Estados Unidos en relaciones políticas y del uso de instrumentos de integración y de financiamiento de infraestructuras. En algo más de una década se han celebrado más de 77 encuentros entre jefes de Estado latinoamericanos y el Gobierno chino. Asimismo, se ha convertido en observador permanente en la Organización de Estados Americanos (OEA) y se ha integrado en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). También ha construido una extensa agenda de trabajo y planes de inversiones junto a la CELAC, el Fondo de Cooperación China-ALyC, el Programa Especial de Préstamo para Proyectos de Infraestructura China-América Latina y la incorporación de 20 países de ALyC a la iniciativa «Belt and Road Initiative»⁶ (BRI) (Ríos, Rodríguez *et al.*, 2023).

⁶ La Iniciativa «One Belt One Road» (OBOR), actual «Belt and Road Initiative» (BRI), fue lanzada en 2013. Inicialmente, se diseñó para conectar a China de una forma moderna con sus vecinos del sur de Asia, pero ha aumentado sus dimensiones

La presencia de China en la financiación de proyectos se ha distribuido a lo largo de la región, aunque con mayor frecuencia en aquellos países que por sus condiciones económicas y, sobre todo, políticas tenían limitaciones para acceder a las fuentes tradicionales de financiación internacional. Este es el caso de Venezuela, Ecuador o Argentina. Aunque también han accedido a esta fuente economías robustas como la brasileña.

Sin embargo, a partir de la pandemia, el crédito chino descendió notablemente en la región. La fuerte política de contención del covid-19, que aisló al país y disminuyó su capacidad productiva, hizo que el Gobierno concentrara los recursos en la reactivación económica interna. En 2023, China sufrió una crisis del sector inmobiliario y una disminución de su tasa de crecimiento, lo que puede suponer también restricciones en la oferta de crédito y en la demanda de materias primas. Esta situación tiene un impacto mayor sobre los países de Suramérica y el Cono Sur (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, 2023).

En cuanto a la inversión el dato es distinto. En 2022, la inversión extranjera directa (IED) en América Latina y el Caribe fue de 224.579 millones de dólares, un 55,2 % superior a la registrada en 2021 y el máximo valor desde que se lleva registro. Brasil es el mayor receptor, con el 41 % del total de las entradas, seguido de México con el 17 %, Chile con el 9 %, Colombia con el 8 % y Argentina con el 7 %. La mitad de los recursos captados corresponden a la reinversión de utilidades que se habían retenido debido a la pandemia de covid-19. El mayor inversor en la región es la Unión Europea, con un *stock* acumulado en 2019 que se sitúa cerca de los 800 000 millones de euros; esta cifra representa más que la suma de todas las inversiones de empresas de la UE en China, India, Japón y Rusia juntos. En 2021, la inversión se incrementó un 20 %. Estados Unidos también ha aumentado su inversión en la región un 46 % respecto a 2021 (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2023).

Un aspecto muy importante a tener en cuenta en la relación de la región con Europa y en materia de inversión para el desarrollo es el lanzamiento del programa Global Gateway y su paquete

expandiéndose a buena parte de los rincones del mundo, financiando el desarrollo de infraestructuras tradicionales (carreteras, plantas de energía, ferrocarriles, puertos, infraestructuras de telecomunicaciones, iniciativas de ciudades inteligentes, soluciones de *cloud computing*, *e-commerce*, sistemas de pagos móviles, etc.) Ríos, Rodríguez *et al.* (2023).

de inversiones, que se espera llegue a los 45 000 millones de euros en 148 proyectos identificados en toda América Latina (Comisión Europea, 2013). Sin embargo, ante la capacidad de la inversión en infraestructuras de China, la verdadera fortaleza de esta apuesta por el fortalecimiento de la relación UE-ALC debe centrarse en la calidad, sostenibilidad e impacto social positivo de la inversión. No se puede perder de vista que América Latina es una región con atractivo para otros inversores en desarrollo y que necesita ingentes recursos para solventar sus brechas y carencias. Por ese motivo, la inversión de la UE está llamada a distinguirse de otros actores internacionales, no solo compitiendo en disposición de recursos, sino por pretender tener un significativo impacto y aprovechar la base de una relación «especial» birregional.

Otro de los focos importantes a nivel internacional es el sistema de financiación multilateral. América Latina nunca ha coordinado sus intereses a través de los países que tienen un lugar en el G20, sin embargo, en este foro ha tenido un debate destacado la situación de endeudamiento de los países pobres y emergentes en la Mesa Redonda sobre Deuda Soberana. De hecho, tal como señala la gerente del Fondo Monetario Internacional (Georgieva, 2023), entre las economías emergentes, el porcentaje de los que enfrentan un gran riesgo y registran diferenciales de endeudamiento que apuntan a un incumplimiento crediticio ronda el 25%. Para América Latina es muy importante que en este foro se promueva la emisión de Derechos Especiales de Giro y otras medidas dirigidas a aliviar el peso del servicio de la deuda a la vez que se mantienen fuentes de financiación para las crecientes necesidades. A este respecto es necesario señalar que en las últimas décadas la mayor parte de la región ha conseguido una importante estabilidad macroeconómica, a pesar de sus deficiencias sociales y de crecimiento económico (Rodríguez Pinzón y Gayo, 2023).

7. La agenda de la sostenibilidad y mitigación y adaptación al cambio climático

Otra agenda internacional especialmente relevante para América Latina es la que tiene que ver con la sostenibilidad ambiental y la transición energética. Con seis de los países más biodiversos del mundo, el 40 % de la biodiversidad y más del 25 % de los bosques del mundo, América Latina y el Caribe son imprescindibles para hacer frente al cambio climático (Montalvo, 2023).

Asimismo, en la región conviven grandes productores de petróleo y gas, como Venezuela y Bolivia, con otros países grandes productores de biocombustibles, como Argentina o Brasil. A su vez, es una de las regiones con mayor tasa de generación eléctrica renovable. Como ya se reseñó en términos económicos, esta agenda es muy importante por el potencial de la región en materia de producción de minerales estratégicos, aunque en este último apartado se analiza desde la perspectiva de la agenda ambiental.

Otro aspecto fundamental es la vulnerabilidad de la región al cambio climático. Los eventos relacionados con el clima y sus impactos cobraron más de 312 000 vidas en América Latina y el Caribe y afectaron a más de 277 millones de personas entre 1998 y 2020 (Organización Meteorológica Mundial, 2020).

Dada la importancia de la región, a la vez que su vulnerabilidad, es necesario reclamar recursos al sistema internacional, es decir, a los países desarrollados y más contaminantes, para asegurar que el cambio climático no incremente las brechas de pobreza y desigualdad. América Latina debe exigir el cumplimiento del compromiso de duplicar en 2025 la financiación climática para su adaptación respecto a los niveles de 2019 (Montalvo, 2023). A su vez, dada la importancia de la industria de combustibles fósiles, es necesario un cambio de modelo productivo que tenga en cuenta el impacto económico y social. Por su parte, la región debe hacer más consistente su política fiscal y de subsidios con los objetivos de descarbonización y participar en la definición y gobernanza del Fondo de Pérdidas y Daños por el Cambio Climático (Montalvo, 2023). En suma, este es, quizá, uno de los aspectos en los que América Latina juega y debe jugar un papel más importante y activo.

8. Conclusiones

Nos encontramos en un periodo de cambio internacional, con tensiones que desafían la capacidad de adaptación de los países. Por un lado, la pugna comercial y política entre Estados Unidos y China. Por otro lado, un proceso de redefinición del papel de las regiones y, en tercer lugar, en el marco de un cambio del proceso de desarrollo económico global marcado por las amenazas que se ciernen sobre los seres humanos.

América Latina es una región en busca de encaje de sus intereses y prioridades. Parte de un cierto alejamiento del interés de

Occidente y de una diversificación de sus socios comerciales y financieros, entre los que China juega un papel muy destacado.

Sin embargo, los desafíos de la región van mucho más allá del mero posicionamiento comercial. Por un lado, la región enfrenta un escueto debate sobre la nueva estructura internacional, lo que contrasta con un alineamiento *de facto* de muchos países latinoamericanos con lo que se ha denominado el Sur Global. Una categoría con escaso poder analítico, pero con un importante peso en la definición de un orden postoccidental y en la estrategia china de ejercer el liderazgo de este proceso. Sin embargo, el interés en mantener las alianzas diversas con socios no es una cuestión de filiación ideológica, todos los países latinoamericanos buscan ampliar sus oportunidades comerciales y de financiación.

Uno de los aspectos más interesantes para entender la forma en la que los países latinoamericanos entienden el orden internacional y actúan en él es analizar su postura frente a las guerras en Ucrania y Palestina. Por un lado, frente a la invasión de Ucrania por parte de Rusia, se presentó una consistencia en la defensa del derecho internacional en los foros multilaterales, frente a un encendido debate interno que pretendía una cierta neutralidad, que revitaliza la crítica a EE. UU. y a la OTAN por su imperialismo e intervencionismo y relativiza el hecho de que Rusia rompiera el orden.

Sin embargo, frente a la acción terrorista de Hamás y la desmedida respuesta de Israel contra Palestina, las posiciones varían de una forma más compleja en la región. En este caso, hay otros factores que entran en juego: las relaciones diplomáticas, la presencia de diásporas de los países en conflicto e, incluso, la asimilación de los actores violentos a la realidad de los países.

De cualquier forma, la inseguridad en América Latina tiene un significado propio, aunque igualmente trágico. En la región no son los conflictos interestatales, sino el crimen organizado y la violencia los que ejercen una enorme presión sobre la sociedad y los sistemas institucionales y, en los últimos años, esta presión se ha desplegado sobre toda la región. En un proceso de crecientes tensiones geopolíticas, conducir una agenda internacional para enfrentar la amenaza interméstica del crimen organizado es uno de los grandes desafíos de la política exterior de los latinoamericanos.

Otro de los aspectos cruciales de la agenda exterior latinoamericana es el rol que juegan los materiales críticos en las transiciones

hacia las energías limpias. Su disposición de recursos minerales la convierte en una zona de gran interés comercial. Su desafío es evitar un nuevo proceso de extractivismo e intentar construir capacidades para dar valor agregado, pero también para que un nuevo ciclo repercuta en aspectos como la calidad del empleo o la productividad, dos de los mayores problemas de la región.

La respuesta a los problemas internos también pasa por la capacidad de atraer inversión para el desarrollo de infraestructuras y por evitar que las restricciones de crédito internacional o sus condiciones le impidan desarrollar las políticas más urgentes para atender sus necesidades. En este caso, coinciden iniciativas como la Ruta y la Franja de la seda de China o el Global Gateway. El primero ha mostrado escasos resultados atribuibles a la iniciativa y una cierta paralización tras la pandemia de covid-19 y las fuertes medidas de aislamiento de China. El segundo tiene una gran oportunidad, a pesar de sus limitaciones presupuestarias. Por un lado, materializa el interés europeo por fortalecer la relación y, por otro, crea una oportunidad para implementar una inversión con impacto social e institucional que materialice la «calidad» de la relación con Europa.

Finalmente, no se puede ignorar el importante rol que juega la región en la definición y gobernanza de los procesos de lucha contra el cambio climático, adaptación y mitigación. En este caso, debe plantear un delicado equilibrio entre su valor estratégico como fuente de biodiversidad y su vulnerabilidad al cambio climático frente al difícil cierre de su modelo productivo de combustibles.

Todos estos frentes y desafíos se acrecientan ante la débil integración regional, que no permite generar coordinación de estrategias o la creación de estrategias regionales fuertes.

Bibliografía

- Actis, E. y Malacalza, B. (2021). Las políticas exteriores de América Latina en tiempos de autonomía líquida. *Nueva Sociedad*, pp. 114-126.
- Bradford, A. (2020). *El Efecto Bruselas*. Oxford University Press.
- Briceño Ruiz, J. (2019). Razon de ser de la integracion y conceptualizacion de un nuevo marco teórico de la integracion de América Latina y el Caribe. En: M. Ardila, E. Vieira Posadas (eds.). *Geopolítica y Nuevos Actores de la Integración latinoamericana*. Bogotá, Universidad Cooperativa de Colombia.

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, C. E. (2021). *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe 2020*. Santiago (LC/PUB.2020/21-P). [Consulta: 25 de febrero de 2021]. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46613/1/S2000805_es.pdf
- . (2023a). *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2023*. CEPAL. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/comunicados/la-inversion-extranjera-directa-america-latina-caribe-aumento-un-552-2022-alcanzando-su#:~:text=En%202022%20ingresaron%20a%20Am%C3%A9rica,y%20el%20Caribe%20>
- . (2023b). *Perspectivas del comercio internacional de América Latina y el Caribe en 2023*. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/28fbd6ab-cb1d-4b23-b4f2-36fb1080bba6/content>
- Fortín, C., Heine, J. y Ominami, C. (2021). *El no alineamiento activo y América Latina: Una doctrina para el nuevo siglo*. Santiago de Chile, Editorial Catalonia.
- Georgieva, K. (2023). *Las prioridades del G20: Un planeta, una familia, un futuro*. Fondo Monetario Internacional. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.imf.org/es/Blogs/Articles/2023/02/22/policy-priorities-for-the-g20-one-earth-one-family-one-future>
- Gonzalez , G. et al. (2021). Coyuntura crítica, transición y vaciamiento latinoamericano. *Nueva Sociedad* (292), pp. 49-65.
- Gratius, S. y Mongan, M. (2023). El Sur Global, Construyendo un mundo postoccidental. *GATE Center*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://gatecenter.org/wp-content/uploads/2023/12/El_Sur_Global_GATE-Center.pdf
- Julián, A. P. et al. (2023). *Los Minerales Estratégicos*. Madrid, IEEE, Documento Marco. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2023/DIEEEEM04_2023_ANAPAS_Minerales.pdf
- Malamud, C. y Nuñez, R. (2021). Vacunas sin integración y geopolítica en América Latina. *ARI* (21), de 18 de febrero.
- Malamud, C., Ruiz, J. y Talvi, E. (2023). *¿Por qué importa América Latina?* Real Instituto Elcano. [Consulta: 1 de diciembre de 2023].
- Malcorra, S. (2019). El posicionamiento de América Latina en el mundo de hoy. *Pensamiento Iberoamericano* (7). [Consulta:

- 2024]. Disponible en: <https://www.somosiberoamerica.org/analisis/pensamiento-iberoamericano/numero-7/>
- Montalvo, A. (2023). «La voz de América Latina y el Caribe en la COP». *El País*, América Futura. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://elpais.com/america-futura/2023-11-26/la-voz-de-america-latina-y-el-caribe-en-la-cop.html>
- Müller, G. et al. (2017). *La Asociación Estratégica UE-América Latina: situación actual y caminos futuros*. Bruselas, Dirección General de Políticas Exteriores del Parlamento Europeo, Departamento Temático. [Consulta: 2024]. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/578028/EXPO_STU\(2017\)578028_ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/578028/EXPO_STU(2017)578028_ES.pdf)
- Myers, M. y Ray, R. (2021). Shifting Gears: Chinese Finance in LAC, 2020. *The Dialogue*. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.thedialogue.org/analysis/shifting-gears-chinese-finance-in-lac-2020/>
- Organización Meteorológica Mundial. (2020). *Estado del Clima en América Latina y El Caribe 2020*. ONU.
- Parthenay, K. (2022). El «no alineamiento activo» y América Latina en el orden global. *Le Grand Continent*, 3 de octubre. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://legrandcontinent.eu/es/2022/10/03/el-no-alineamiento-activo-y-america-latina-en-el-orden-global/>
- Ríos, G., Rodríguez, E. et al. (2023). *Relaciones América Latina y el Caribe-Unión Europea: fortaleciendo una alianza estratégica*. CAF.
- Rodrigues, T. y Rodríguez Pinzón, E. (2020). Mano dura y democracia en América Latina: Seguridad pública, violencia y Estado de Derecho. *América Latina Hoy* (84).
- Rodríguez Pinzón, E. (2022). América Latina: Competencia geopolítica, regionalismo y multilateralismo. En: J. Sahuja. *Relanzar las relaciones entre América Latina y la Unión Europea*, pp. 67-124. Madrid, Fundación Carolina. Fundación ICO.
- . (2023). La seguridad en la relación eurolatinoamericana. En: Rodríguez Pinzón, E. (ed.) *Informe Iberoamérica 2023*. Madrid, Fundación Alternativas. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://fundacionalternativas.org/wp-content/uploads/2023/05/INTERIOR_IBE_2023_DIGITAL-1.pdf
- Rodríguez Pinzón, E. y Gayo, D. (2023). *Las Empresas ante la relación UE-ALC*. Madrid, Consejo Empresarial Alianza por Iberoamérica.

- Rusell, R. y Tokatlian, J. G. (2002). De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur. *Perfiles Latinoamericanos* (21), pp. 159-185. [Consulta: 10 de julio de 2021]. Disponible en: <https://perfilesla.flacso.edu.mx/index.php/perfilesla/article/view/298/251>
- Sanahuja, J. (2019). La crisis de la integración y el regionalismo en América Latina, giro liberal-conservador y contestación normativa. *Anuario CEIPAZ 2018-2019*, 107-126.
- . (2020). «¿Bipolaridad en ascenso?». *Foreign Affairs Latinoamérica*, 20 (2), pp. 76-84. [Consulta: 2024]. Disponible en: www.fal.itam.mx
- . (2021). Pacto Verde y Doctrina Sinatra. *Nueva Sociedad*(291), 141 - 156.
- . (2022). Guerras en el interregno: la invasión rusa de Ucrania y el cambio de época europeo y global. En: M. Mesa. *Cambio de época y coyuntura crítica global en la sociedad internacional. Anuario 2021-2022*. Centro de Educación e Investigación para la Paz, Fundación Cultura de Paz .
- Sanborn, C. (2018). From extraction to construction to some reflections on China and Latin America. *Harvard Review of Latin America; Latina America and Asia*, 12 (18), p. 9.
- SEGB. (2023). *Carta Iberoamericana de Principios y Derechos en Entornos Digitales*.
- Sepúlveda, S. G. (2023). *Qué es offshoring, nearshoring y reshoring y cómo se beneficia un estado en México*. World Economic Forum.
- Serbin, A. (2018). *América Latina y el Caribe frente al Nuevo Orden Mundial*. Buenos Aires, Cries-Icaria.
- Stallings, B. (2020). *Dependency in the twenty-first century?* Cambridge, Cambridge University Press.
- Union Europea. (2016). *Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. EStrategia para la política exterior y la seguridad común de la Unión Europea*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_es_.pdf

Capítulo sexto

La reconfiguración de Oriente Medio. Nuevos realineamientos en un mundo multipolar

Ignacio Álvarez-Ossorio Alvariño¹

Resumen

Orient Medio está atravesando uno de los momentos más convulsos de su historia. La Primavera Árabe, el impacto de la pandemia y la ofensiva israelí contra Hamás han acelerado un proceso de reconfiguración regional que se estaba gestando desde la entrada en el siglo XXI. El progresivo repliegue de EE. UU. hacia el Indo-Pacífico ha permitido a China insertar a Oriente Medio en su Iniciativa de la Franja y la Ruta. Todas estas transformaciones anuncian el deslizamiento de un orden unipolar a otro de naturaleza multipolar, lo que genera retos y oportunidades para los países de la región. En esta fase, emergen nuevos ejes sobre los que gravitará la zona en las próximas décadas, entre ellos la conectividad, la apolaridad y la desescalada. El levantamiento del bloqueo a Qatar, los Acuerdos de Abraham entre Israel, Emiratos Árabes Unidos y Bahrein y el restablecimiento de relaciones entre Arabia Saudí e Irán confirman la apuesta de las potencias regionales por la estabilidad. Está por ver si el ataque del 7 de octubre

¹ Catedrático de Estudios Árabes e Islámicos en la Universidad Complutense de Madrid y codirector del Grupo de Investigación Complutense sobre el Magreb y Oriente Medio.

y la destrucción de Gaza interrumpen esta tendencia o, por el contrario, la aceleran.

Palabras clave

Oriente Medio, Conflicto, Diplomacia, Acuerdos de Abraham, Israel, Hamás, Arabia Saudí, Irán, China, Estados Unidos.

Middle East's Reconfiguration. New realignments in a multipolar world

Abstract

The Middle East is going through one of the most turbulent times in its history. The Arab Spring, the impact of the pandemic and the Israeli offensive against Hamás have accelerated a process of regional reconfiguration that has been brewing since the turn of the 21st century. The progressive withdrawal of the U.S. towards the Indo-Pacific has allowed China to insert the Middle East into its Belt and Road Initiative. All these transformations herald the slide from a unipolar to a multipolar order, which generates challenges and opportunities for the countries of the region. In this phase, new axes emerge on which the region will gravitate in the coming decades, including connectivity, apolarity and de-escalation. The lifting of the blockade on Qatar, the Abraham Accords between Israel, the United Arab Emirates and Bahrain, and the re-establishment of relations between Saudi Arabia and Iran confirm the regional powers' commitment to stability. It remains to be seen whether the 7 October attack and the destruction of Gaza will interrupt this trend or, on the contrary, accelerate it.

Keywords

Middle East, Conflict, Diplomacy, Abraham Accords, Israel, Hamás, Saudi Arabia, Iran, China, United States.

1. Nuevos realineamientos en un mundo multipolar

El mundo está inmerso en un movimiento tectónico en el que el orden unipolar establecido tras el final de la Guerra Fría está dejando paso, de manera gradual, a un nuevo orden multipolar en el cual China y el bloque de los BRICS están asumiendo un mayor protagonismo en la escena internacional. Dicho giro se ha dejado sentir de manera particular en Oriente Medio, que intenta reposicionarse en esta nueva coyuntura mediante nuevos realineamientos. Mientras EE. UU. prosigue su progresivo repliegue de la región para centrarse en el Indo-Pacífico, China ha aprovechado el creciente vacío para tratar de insertar al golfo Árabe/Pérsico en su ambiciosa Iniciativa de la Franja y la Ruta (*Belt and Road Initiative*).

Los ataques del 7 de octubre de 2023 (en adelante, 7-O) contra el territorio israelí, que provocaron la muerte de 1150 personas y el secuestro de otras 240, marcan un punto de inflexión en las dinámicas regionales e internacionales. La infiltración de cientos de milicianos palestinos en Israel puso en evidencia las fallas de los servicios de inteligencia, así como la incapacidad de las Fuerzas de Defensa Israelíes (FDI) de evitar un ataque a gran escala contra su propio territorio. Este brutal ataque ha sido descrito por los medios israelíes como su propio 11 de septiembre de 2001 o, aún peor, como Pearl Harbour. Se trata, sin duda, del peor atentado terrorista sufrido por Israel en sus 75 años de historia y ha provocado un *shock* en una sociedad que consideraba que su seguridad debe salvaguardarse a cualquier costa. De ahí que uno de los principales objetivos de la ofensiva lanzada por la FDI contra la Franja de Gaza sea precisamente el restablecimiento de su capacidad de disuasión.

El ataque perpetrado por las brigadas 'Izz al-Din al-Qassam, el brazo armado de Hamás, es, también, un *game-changer* que alterará los equilibrios de fuerzas en la región. Por una parte, evidencia las profundas carencias del proceso de normalización entre Israel y el mundo árabe abanderado por EE. UU., que había situado el acuerdo entre Israel y Arabia Saudí como su máxima prioridad. Por otra parte, recuerda a la comunidad internacional que todavía existe el problema palestino y que el tiempo para aplicar la solución de los dos Estados se acaba. La destrucción de la Franja de Gaza como consecuencia de la ofensiva militar israelí y la catástrofe humanitaria que ha provocado (30 000 muertos y más de 70 000 heridos, así como 1,9 millones de desplazados

en sus primeros cinco meses) corre el riesgo de provocar una escalada regional.

Está por ver si el ataque del 7-O y la destrucción de Gaza acelerará el tránsito de un orden unipolar a otro de naturaleza multipolar o, por el contrario, lo ralentizará. En este sentido debe tenerse en cuenta que el presidente Joe Biden se posicionó contra las tendencias aislacionistas de su predecesor Donald Trump y se mostró a favor de que EE. UU. recuperase el liderazgo mundial. Tras la masacre del 7-O, la Administración Biden dio un respaldo incondicional al Gobierno de Netanyahu, no solo mediante el envío de 10 000 t de armas y la concesión de un préstamo de 14 500 millones de dólares en los primeros cien días de ofensiva, sino también su veto a los intentos del Consejo de Seguridad de la ONU de imponer un alto el fuego.

1.1. De un orden unipolar a otro multipolar

Desde la entrada en el siglo XXI, Oriente Medio vive inmerso en un periodo de cambios radicales. El presidente Barack H. Obama anunció su voluntad de replegarse progresivamente de la región para tratar de contener la creciente influencia de China en el Indo-Pacífico. Este inesperado giro redujo el valor estratégico de un área que concentra la mitad de las reservas mundiales de petróleo y gas y, al mismo tiempo, favoreció la progresiva irrupción en la zona de otras potencias como China y, en menor medida, Rusia.

El impacto de la pandemia, la invasión de Ucrania y, más recientemente, la guerra de Gaza se han convertido en catalizadores para acelerar estas dinámicas y evidenciar que los días del orden unipolar están contados y nos encaminamos a un nuevo orden, aunque todavía está por determinar si es bipolar o multipolar.

Los intereses de EE. UU. y China en Oriente Medio difieren de manera notable. En el curso de las últimas dos décadas, EE. UU. ha ido reduciendo su dependencia energética de dicha región y, de hecho, se ha convertido en el primer productor de petróleo en 2022, por delante de Arabia Saudí y Rusia. China, por su parte, es el principal importador mundial de hidrocarburos (la mitad de los cuales provienen del golfo) e intenta promover la interdependencia a través de su inserción en la Iniciativa de la Franja y la Ruta.

Orientes Medio sigue siendo uno de los centros de gravedad de la geopolítica mundial; no solo por concentrar la mitad de las

reservas mundiales de hidrocarburos, sino también por su conflictividad estructural. La combinación de estos dos factores la ha convertido en el primer importador de armamento del mundo y uno de los principales mercados para la industria armamentística estadounidense, que supone el 39 % del comercio total, según el Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI, 2022: 13). Por lo tanto, existen notables diferencias entre las estrategias de EE. UU. y China hacia Oriente Medio. Como señala Paul Haenle (2023), exdirector de Asuntos de China, Taiwán y Mongolia en el Consejo Nacional de Seguridad de EE. UU.: «China hace hincapié en la diplomacia y el diálogo, a diferencia de EE. UU., que a menudo tiene un componente militar que acompaña a su diplomacia. Tradicionalmente, China se ha centrado sobre todo en el componente económico en Oriente Medio a través de la Iniciativa de la Franja y la Ruta».

Mientras que EE. UU. ve la conflictividad como una oportunidad, China interpreta que la estabilidad es clave para defender sus intereses y ha puesto en marcha una política exterior multidireccional y desideologizada. De ahí que China no solo haya intensificado sus relaciones económicas con la mayoría de los países de Oriente Medio, sino que también muestre cada vez mayor interés por reducir las tensiones por medio de iniciativas diplomáticas, tal y como ocurrió con su mediación para el restablecimiento de relaciones entre Arabia Saudí e Irán, el 10 de marzo de 2023.

A medida que el centro de gravedad geoeconómico mundial se ha ido desplazando hacia Asia, la mayor parte de los actores regionales (incluidos los tradicionales aliados de EE. UU.) han optado por estrechar su relación con China. En las dos últimas décadas, China ha estrechado sus relaciones económicas con Oriente Medio. Su objetivo no sería otro que incluir esta región, un puente de comunicación entre los continentes de Asia, África y Europa, en su Iniciativa de la Franja y la Ruta. De ahí que se hayan realizado importantes inversiones en el terreno de las infraestructuras, pero también en el ámbito de las telecomunicaciones, las energéticas y las tecnológicas. China también ha respaldado la incorporación de Arabia Saudí, Emiratos Árabes Unidos, Irán y Egipto al bloque de los BRICS+, a partir del 1 de enero de 2024.

La Estrategia de Seguridad Nacional de EE. UU. de 2022 ya advirtió de las crecientes ambiciones de China y su intento de reconfigurar el orden internacional, consideradas la principal amenaza para la seguridad de EE. UU. En su página 21 señalaba: «La República Popular China es el único competidor con intención de

remodelar el orden internacional y, cada vez más, con el poder económico, diplomático, militar y tecnológico para hacerlo. Pekín ambiciona establecer una esfera de influencia en el Indo-Pacífico y convertirse en la primera potencia mundial». Por su parte, el secretario de Estado estadounidense, Antony Blinken, considera al país asiático como «el reto más serio para el orden internacional en el largo plazo²».

A Washington no solo le preocupan los crecientes intercambios económicos entre China y Oriente Medio, sino también sus incursiones en el ámbito diplomático que permitieron el restablecimiento de relaciones entre Arabia Saudí e Irán, rompiendo de esta manera la política de «máxima presión» promovida por la Administración Trump y asumida como propia por la Administración Biden. En opinión de Daniel Brumberg (2023), profesor de Ciencias Políticas de Georgetown University, «Pekín está configurando en Oriente Medio una diplomacia basada en el supuesto de que puede contrarrestar el poderío estadounidense en lugar de encontrar formas de entablar un diálogo con Washington», apuesta que podría llevar a un choque entre ambos países.

El ataque del 7-O podría acelerar el tránsito de un orden unipolar a otro multipolar. La respuesta israelí a dicho ataque fue el lanzamiento de una ofensiva a gran escala contra la Franja de Gaza con el objetivo declarado de destruir a Hamás, eliminar a sus principales dirigentes y liberar a los doscientos cuarenta rehenes. En sus primeros cinco meses, los bombardeos indiscriminados contra la Franja de Gaza provocaron, al menos, 30 000 muertes (un 1 % de la población de la franja) y 70 000 heridos (un 70 % de ellos mujeres y niños), así como la destrucción del 80 % de sus infraestructuras. En este contexto de polarización se han sucedido los llamamientos a un desplazamiento forzado de la población de Gaza por parte de los miembros más radicales del gabinete israelí: Itamar Ben-Gvir y Bezalel Smotrich, ministros de Seguridad Interna y Finanzas, respectivamente, pertenecientes al supremacista Sionismo Religioso.

Tras los ataques del 7-O y la destrucción de la Franja de Gaza, la imagen de EE. UU. se ha desmoronado por completo en el conjunto de Oriente Medio. Según una encuesta del Washington

² Blinken calls China 'most serious long-term' threat to world order. *Político*, 26 de mayo de 2022. [Consulta: 15 de enero de 2023]. Disponible en: <https://www.politico.com/news/2022/05/26/blinken-biden-china-policy-speech-00035385>

Institute, realizada en siete países árabes en la segunda quincena de octubre de 2023:

«Solo el 3 % de los encuestados jordanos dicen confiar en EE. UU., frente al 24 y 25 % que dicen lo mismo de Rusia y China. En Irak, solo el 7 % de los encuestados dice confiar en EE. UU., frente al 33 % de Irán y China y el 36 % de Rusia. Y en cuanto a Egipto, la confianza en EE. UU. solo alcanza el 9 %, frente al 51 % de Rusia e Irán y el 47 % de China. Estas cifras constituyen los índices más bajos de confianza en EE. UU. en los más de veinte años que llevamos investigando la opinión pública en la región» (Dagher y Kaltenthaler, 2023).

1.2. El gradual repliegue de EE. UU. de Oriente Medio

En un artículo publicado en la revista *Foreign Affairs* el 23 de enero de 2020, el demócrata Joe Biden se mostró a favor de poner fin a las tendencias aislacionistas del presidente Donald Trump y recobrar el liderazgo mundial, ya que «durante 70 años EE. UU., bajo presidentes demócratas y republicanos, desempeñó un papel de liderazgo en la redacción de las reglas, la elaboración de acuerdos y la animación de las instituciones que guían las relaciones entre las naciones y promueven la seguridad y la prosperidad colectivas»³.

Una vez en la Casa Blanca, el presidente Joe Biden incidió en la necesidad de que la política exterior norteamericana reflejara los principios y valores de EE. UU. y, sobre todo, la defensa de la democracia frente al avance del autoritarismo. No obstante, este discurso no tuvo traslación práctica en Oriente Medio, donde Biden mantuvo una política continuista, apostando por el respaldo incondicional a Israel y el aislamiento del régimen iraní. Como advierte Charles W. Dunne (2023), experimentado diplomático estadounidense: «La Doctrina Biden pone el énfasis en las cuestiones de seguridad, los compromisos militares y la venta de armas, al tiempo que ignora en gran medida problemas aparentemente irresolubles como el conflicto palestino-israelí, la

³ Biden, J. R. (2020). Why America Must Lead Again. Rescuing U.S. Foreign Policy After Trump. *Foreign Affairs*, 23 de enero. [Consulta: 15 de enero de 2023]. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-01-23/why-america-must-lead-again>

desestabilizadora guerra civil en Siria y los abusos de los derechos humanos en la región».

La piedra angular de la política exterior estadounidense hacia Oriente Medio fue la profundización de los Acuerdos de Abraham, firmados por Israel, Emiratos Árabes Unidos y Bahréin en septiembre de 2020, con la incorporación de Arabia Saudí a dicho proceso de normalización. La clave de los Acuerdos de Abraham era favorecer una reconciliación árabe-israelí, lo que permitiría a los aliados regionales de Washington establecer un frente para contrarrestar la influencia iraní en Oriente Medio. Este apaciguamiento permitiría a EE. UU. continuar su progresivo repliegue de la región para concentrarse en el Indo-Pacífico con el objeto de contener a China.

Al mismo tiempo, la Estrategia de Seguridad Nacional de 2022 reafirmaba su apuesta por la solución de los dos Estados para resolver el conflicto palestino-israelí, todo ello a pesar de que las políticas colonizadoras y anexionistas del Gobierno de Netanyahu la hacían cada día menos viable. El documento señalaba: «Seguiremos promoviendo una solución viable de dos Estados que preserve el futuro de Israel como Estado judío y democrático y satisfaga al mismo tiempo las aspiraciones palestinas a un Estado propio seguro y viable».

A pesar de ello, la Administración Biden declinó presionar al Gobierno de Netanyahu para que frenara su política de hechos consumados orientada a extender su soberanía a los territorios ocupados desde 1967: Cisjordania, Jerusalén Este y la Franja de Gaza. En opinión de Marwan Muasher (2022), vicepresidente del Carnegie Middle East Program:

«Al esperar tiempos mejores, EE. UU. no solo está contribuyendo a la muerte de la solución de los dos Estados, sino también a una situación en las zonas bajo control de Israel en la que una mayoría árabe palestina está siendo gobernada por una minoría judía israelí en virtud de dos sistemas jurídicos separados. Esta práctica ya ha sido calificada de 'apartheid' por muchas organizaciones de derechos humanos israelíes e internacionales, como B'Tselem, Human Rights Watch y Amnistía Internacional».

El ataque del 7-O puso en evidencia las limitaciones del proceso de normalización israelo-árabe por el que había apostado la Administración Biden al situar la cuestión palestina nuevamente en el centro de gravedad. En los meses anteriores, la

Administración Biden había destinado sus energías a promover una normalización entre Israel y Arabia Saudí. El principal perjudicado por dicho acuerdo hubiera sido la causa palestina, en tanto dicho acuerdo supondría el abandono de la Iniciativa Árabe de Beirut de 2002, que contemplaba una completa normalización árabe-israelí, en el caso de que Israel se retirase de todos los territorios ocupados desde 1967 y permitiera el establecimiento de un Estado palestino soberano e independiente.

Tras la masacre del 7-O, EE. UU. movilizó toda su maquinaria para prestar ayuda económica, militar y política a Israel en su campaña contra Hamás. Además de desplegar los portaviones USS Gerald R. Ford y USS Dwight D. Eisenhower en la costa mediterránea para evitar la escalada regional del conflicto, el Congreso norteamericano aprobó una ayuda de 14 500 millones de dólares a Israel y envió 10 000 t de armamento en un claro mensaje de que EE. UU. secundaba los planes del Gobierno de Netanyahu, destinado no solo a destruir a Hamás, sino también a crear una nueva realidad en la Franja de Gaza. En coherencia con este enfoque, la Administración Biden vetó las diversas propuestas de resoluciones planteadas en el Consejo de Seguridad para imponer un alto el fuego que permitiera hacer frente a la catástrofe humanitaria.

Todavía es una incógnita saber cuál será el papel que desempeñará EE. UU. una vez que Israel ponga fin a su campaña contra la Franja de Gaza. El presidente Biden se ha mostrado en contra del desplazamiento forzado de la población palestina y a favor de que la Autoridad Palestina asuma el control de la franja. También ha reiterado su apuesta por la solución de los dos Estados, aunque sin llegar a plantear iniciativas para revitalizar el proceso de paz. Estas contradicciones han sido subrayadas por diversos analistas, entre ellos Nathan J. Brown y Amr Hamzawy, profesor de Ciencia Política de la George Washington University y director del Carnegie Middle East Program, respectivamente:

«EE. UU. no tiene una visión clara sobre cómo poner fin a la guerra de Gaza y establecer nuevos acuerdos para salvaguardar la seguridad de Israel y permitir a los palestinos hacer realidad sus aspiraciones nacionales. En el ámbito doméstico, EE. UU. se adentra en un año electoral polarizador, en el que es probable que las posturas sobre Israel y Palestina tengan cierta importancia, lo que limitará las energías de la superpotencia en política exterior. En el plano internacional, EE. UU. se encuentra al límite de sus fuerzas

entre la gran competición estratégica con China, la guerra entre Rusia y Ucrania, los desafíos climáticos y tecnológicos y la ralentización del crecimiento de la economía global» (Brown y Hamzawy, 2023).

1.3. El creciente protagonismo de China

El peso específico de China en Oriente Medio no ha dejado de crecer en la última década. Hace diez años, el presidente Xi Jinping planteó la Iniciativa de la Franja y la Ruta, que preveía el establecimiento de nuevas rutas terrestres y marítimas para interconectar China con el resto del mundo, en un intento de resucitar la Ruta de la Seda. Dicho plan contemplaba multimillonarias inversiones en la construcción de autopistas, líneas férreas, puertos y aeropuertos. El empleo del comercio como un instrumento de *soft power* escondía también las ambiciones de China de consolidarse como una gran potencia política y no solo económica. Algunos analistas llegaron a compararla como «un Plan Marshall chino: campaña de dominio mundial respaldada por el Estado, paquete de estímulo para una economía en desaceleración y campaña masiva de marketing para algo que ya estaba ocurriendo: inversiones chinas en todo el mundo» (Kuo y Kommenda, 2018).

Un requisito indispensable para que estas inversiones se rentabilicen es la estabilidad, de ahí el interés de China por tener un papel político más activo en Oriente Medio de cara a rebajar la tensión e impedir que los conflictos latentes desencadenen nuevas escaladas de violencia. La absoluta dependencia china de los hidrocarburos de Oriente Medio es un elemento esencial para entender esta creciente implicación. De hecho, China es el mayor importador de petróleo del mundo.

Para evitar un excesivo desequilibrio en su balanza comercial, China ha realizado importantes inversiones en sectores clave de la economía de Oriente Medio como las telecomunicaciones, logística o infraestructuras, tratando de insertar esta región en su Iniciativa de la Franja y la Ruta, dado que la península Arábiga es un puente de comunicación natural entre tres continentes: Asia, África y Europa. China también pretende expandir sus redes de cooperación, a través de la incorporación de varios países de la región a la Organización de la Cooperación de Shanghái y a los BRICS. Durante la XV Cumbre de Johannesburgo en agosto de 2023, Arabia Saudí, Emiratos Árabes Unidos, Irán y Egipto fueron invitados a sumarse, a partir del 1 de enero de 2024, al bloque

de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) establecido en 2010.

El 7 de diciembre de 2022 Xi Jinping llevó a cabo una histórica visita a Arabia Saudí en la que fue recibido con todos los honores, tanto por el rey Salman como por el príncipe heredero y primer ministro Mohamed bin Salman, y en la que también se celebraron dos cumbres: China-Consejo de Cooperación del Golfo y China-Liga Árabe. El presidente chino señaló que dicho viaje marcaba «una nueva era en las relaciones de China con el mundo árabe, con los Estados del Golfo y con Arabia Saudí», en lo que significaba un claro punto de inflexión respecto a las dinámicas vigentes desde el final de Segunda Guerra Mundial, tras la cual EE. UU. asumió una posición hegemónica en la zona.

Salman y Jinping subrayaron la fortaleza de las relaciones bilaterales y firmaron cuarenta acuerdos de cooperación para fomentar los intercambios en ámbitos como las finanzas, energía, tecnología, el espacio, la ciencia o la cultura. En 2022, los intercambios comerciales entre ambos países superaron los 106 000 millones de dólares (un 30 % más que el año anterior), casi el doble que el comercio con EE. UU. Compañías saudíes también tienen importantes intereses en la economía china, como demuestra el 10 % de participación de Aramco, la compañía con mayor capitalización a nivel mundial, en el gigante petroquímico chino Rongsheng.

China también se ha preocupado por establecer unas sólidas relaciones con el resto del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG). Durante su visita a la región, el presidente Xi planteó cinco áreas de cooperación estratégica con el CCG: energía, finanzas, inversiones, innovación y nuevas tecnologías. Los intercambios comerciales entre China y el CCG han crecido notablemente en el curso de las últimas dos décadas, de tal manera que las balanzas comerciales se han equilibrado. Mientras China importa petróleo y gas, también ha realizado notables inversiones en el ámbito de las infraestructuras, telecomunicaciones, energías renovables o la venta de armas. Pero si hay un sector que destaca, de manera particular, es la inversión en infraestructuras en el marco de la Iniciativa de la Franja y la Ruta con los puertos Khalifa y Fujairah en los Emiratos, el Duqm en Omán, el Chabart en Irán o el Gwadar en Pakistán, así como el oleoducto Habshan-Fujairah o la línea de ferrocarril Etihad que conecta los puertos emiratíes con los principales nodos comerciales del golfo (Baabood, 2023a).

A diferencia de EE. UU., China mantiene unas estrechas relaciones con las dos orillas del estrecho de Ormuz. De hecho, en las últimas décadas ha afianzado su relación no solo con el CCG, sino también con Irán. China es el principal socio comercial de Irán y el principal importador de petróleo iraní. No obstante, estas importaciones se han reducido desde febrero de 2022, cuando las sanciones europeas a Rusia le forzaron a buscar nuevos clientes para sus hidrocarburos. Pekín y Teherán firmaron, en marzo de 2021, una asociación estratégica por un periodo de veinticinco años que contemplaba importantes inversiones chinas, aunque todavía no han llegado a materializarse por completo. El 13 de febrero de 2023, el presidente Ebrahim Raisi visitó China para tratar de revitalizar dicho acuerdo, que se contempla en Teherán como una tabla de salvación ante la grave crisis económica que golpea al país.

La política exterior china es multidireccional y desideologizada, de ahí que intente mantener unas relaciones estrechas no solo con los países árabes y musulmanes, sino también con Israel. Los intercambios comerciales entre ambos países han crecido de manera notable en sectores como la tecnología, las infraestructuras, la logística, la cooperación científica o el turismo, alcanzando, en 2022, la cifra de 21 000 millones de dólares. De hecho, en 2022, EE. UU. ha dejado de ser el principal importador de productos israelíes y ha sido desplazado por China. Como en el resto de los países de Oriente Medio, China ha primado la necesidad de incorporar a Israel a sus nuevas rutas comerciales. En concreto, Pekín ha invertido 2 000 millones de dólares en el puerto de Haifa, operado por el Shanghai International Port Group, con el objeto de integrarlo en su megaproyecto de la Iniciativa de la Franja y la Ruta. Todo ello evidencia que las diferencias políticas no son un impedimento para el desarrollo de relaciones comerciales, ya que Pekín sigue respaldando la solución de los dos Estados y mantiene contacto con Hezbolá o Hamás, consideradas como terroristas por Israel, EE. UU. y la UE.

Por lo tanto, podemos concluir que las relaciones comerciales entre Israel y China son cada día más sólidas, pero también existen trabas para su profundización en el futuro. En este sentido, Giorgio Cafiero (2023), CEO de Gulf State Analytics, interpreta que:

«Tres factores limitarán probablemente el crecimiento de sus relaciones bilaterales chino-israelíes: la política exterior de Pekín en la región de Oriente Medio y Norte de África y sus vínculos con los enemigos de Israel, las preocupaciones de Israel en materia de seguridad sobre ciertas transferencias

de tecnología a China y la presión de EE. UU. para que Israel enfríe sus lazos con el gigante asiático».

Este creciente protagonismo comercial chino y la expansión de sus telecomunicaciones e infraestructuras está contribuyendo a minar la posición de EE. UU. en Oriente Medio. Como subraya, Ryan Haas (2023), director del John L. Thornton China Center: «Cualquier esfuerzo chino por limitar el acceso estadounidense a la región o socavar su papel tradicional en materia de seguridad invitaría a la confrontación; sin embargo, hasta ahora, la implicación de China en la región no está amenazando las ambiciones de EE. UU.» dado que, al menos por el momento, China no ha intentado asumir un papel más relevante en el terreno militar o de seguridad. Esta también es la opinión de Abdallah Baabood (2022), quien considera:

«China no puede sustituir la presencia estadounidense en el Golfo, especialmente en el ámbito de seguridad, y no tiene prisa por hacerlo. Arabia Saudí y sus socios del Golfo tampoco quieren sustituir la amistad que mantienen desde hace décadas con Washington. Sin embargo, sienten que tienen que responder a la realidad geopolítica diversificando sus relaciones».

Además de intensificar sus relaciones comerciales con los países de la región, China ha redoblado sus esfuerzos diplomáticos en Oriente Medio. La mediación entre Arabia Saudí e Irán para la normalización de relaciones bilaterales, el 10 de marzo de 2023, viene a demostrar que China tiene la voluntad de asumir un mayor protagonismo para reducir las tensiones regionales. Este acuerdo, como reza el comunicado, expresa «el deseo compartido de los firmantes por resolver las disputas a través del diálogo y la negociación», lo que podría allanar el terreno de la estabilización de los conflictos en algunos países vecinos como Siria o Yemen. Dicha mediación es contemplada con recelo por Israel y EE. UU., al interpretar que «el activismo de China está erosionando o, incluso, haciendo naufragar la nueva arquitectura de seguridad regional proporcionada por los Acuerdos de Abraham con la mediación de EE. UU., pero sin ofrecer una alternativa adecuada» (Brumberg, 2023).

2. La reconfiguración de Oriente Medio: del conflicto a la desescalada

Desde la entrada en el siglo XXI, Oriente Medio está experimentando una radical transformación en el curso de la cual se están revisando algunos de los paradigmas vigentes desde

las independencias nacionales. La dependencia del petróleo, la diversificación de la economía, el papel de la religión, la solidaridad con la causa palestina, la normalización con Israel o la relación con EE. UU. y China son algunas de las cuestiones sometidas a escrutinio. El resultado es que Oriente Medio se encuentra inmerso en un proceso de reconfiguración de gran calado que no solo tendrá efectos en el ámbito regional, sino también a escala mundial.

Tras varios años de tensiones, las potencias regionales están apostando por la desescalada para rebajar la conflictividad regional. Como recuerda Zakiyeh Yazdanshenas (2023), director del China-Middle East Project de la Universidad de Teherán:

«Los actores regionales han tomado medidas para aliviar las tensiones en los últimos años: Arabia Saudí ha dado prioridad al desarrollo económico basado en su plan Visión 2030, Turquía ha recalibrado sus relaciones bilaterales con los países del CCG, el bloqueo de Qatar ha terminado con la declaración de al-Ula de enero de 2021, Israel ha dado pasos hacia la integración regional a través de los Acuerdos de Abraham y las conversaciones de normalización con Arabia Saudí, y Teherán y Riad han reanudado sus lazos diplomáticos tras un paréntesis de siete años».

En este periodo de transición se están erigiendo los cimientos del nuevo Oriente Medio. Mohammed Baharoon (2023), director del Dubai Public Policy Research Center, distingue tres principios rectores en la nueva geopolítica regional: la adopción de acuerdos estratégicos globales, la conectividad y la apolaridad y, por último, la cooperación para garantizar la seguridad. El académico emiratí interpreta que «la geografía ya no es la base del compromiso político en Oriente Medio como evidencian la adopción de acuerdos estratégicos globales y de asociación que implican transferencias de tecnología y seguridad alimentaria y sanitaria». Un segundo elemento a tener en cuenta es la conectividad y la apolaridad: «La cooperación económica está uniando a países con escasa afinidad ideológica: la Iniciativa de la Franja y la Ruta es una manifestación de esa agenda de conectividad, que puede sustituir a la polaridad como núcleo del orden mundial, aportando nuevas soluciones a viejos problemas». El tercer elemento a destacar es la cooperación para asentar la seguridad, que está detrás de los Acuerdos de Abraham o la aproximación entre Irán y Arabia Saudí.

2.1. Los Acuerdos de Abraham: un balance desigual

Uno de los principales objetivos del ataque perpetrado por Hamás el 7-O es sabotear el proceso de normalización entre Israel y Arabia Saudí. Durante los últimos años, Washington ha realizado un esfuerzo titánico para que las principales monarquías del golfo normalicen sus relaciones con Israel. La Administración Trump logró que Emiratos y Bahréin establecieran plenas relaciones con Israel por los Acuerdos de Abraham. La Administración Biden no quiso quedarse atrás y trató de sumar a Arabia Saudí, la principal potencia económica y política del mundo árabe que también acoge los santuarios de La Meca y Medina, lo que le otorga un enorme ascendente en el mundo islámico.

Los Acuerdos de Abraham fueron descritos como un paso para revitalizar el alicaído proceso de paz árabe-israelí, aunque nada más lejos de la realidad. Frente al intento de impulsar las negociaciones palestino-israelíes, por parte de la Administración Clinton, con los Acuerdos de Oslo de 1993, el presidente Donald Trump dio prioridad a la normalización entre Israel y el mundo árabe, dejando de lado la cuestión palestina. Durante su firma en la Casa Blanca, Trump señaló que dicho acuerdo marcaba «el amanecer de un nuevo Oriente Medio» que «servirá de base para una paz integral en toda la región».

Tras los Acuerdos de Abraham, otros dos países decidieron sumarse al proceso de normalización con Israel a final de 2020: Marruecos y Sudán, tras recibir una serie de contraprestaciones por parte de EE. UU. Marruecos logró que la Administración Trump reconociera la soberanía marroquí sobre el Sáhara, mientras que Sudán salió de la lista de países patrocinadores del terrorismo. En los meses posteriores, Israel estrechó las relaciones militares con Marruecos, sobre todo en el terreno de la cooperación de inteligencia, la realización de maniobras conjuntas y la venta de armas sofisticadas (Bassist, 2023).

Desde la firma de los Acuerdos de Abraham, las relaciones entre Israel, Emiratos y Bahréin se han intensificado de manera notable, en especial en el ámbito de defensa, la seguridad y la tecnología. Los firmantes de dichos acuerdos se han convertido, no casualmente, en algunos de los principales clientes de la industria armamentística israelí. Según el SIPRI, Israel es ya el décimo exportador de armas a nivel mundial, inmediatamente después de España.

En febrero de 2022, Bahréin e Israel firmaron un acuerdo bilateral de defensa. Los intercambios comerciales entre Israel y Emiratos se han triplicado en los últimos tres años, alcanzando la cifra de tres mil millones de dólares gracias a la aprobación de un acuerdo de libre comercio⁴. A principios de 2023, Emiratos desplegaron en su territorio baterías antiaéreas israelíes Barak para prevenir eventuales ataques de la milicia hutí yemení. Según el SIPRI, Emiratos es el noveno importador de armas del mundo, con un 2,8 % del total mundial (por detrás de Arabia Saudí, Egipto y Qatar, con el 11 %, 5,7 % y 4,6 %, respectivamente). Emiratos se ha convertido en una pequeña Esparta: «Los Emiratos tienen un presupuesto de defensa en 2023 estimado en 23 200 millones de dólares. Una gran parte de ese presupuesto se destina a defensa aérea [...]. Todas estas inversiones tienen un único objetivo: disuadir a Irán y a sus socios regionales, como los hutíes en Yemen» (Baharoon y Vatanka, 2023).

Emiratos Árabes Unidos es uno de los países que ha asumido un mayor protagonismo en Oriente Medio en el curso de la última década, en la que ha tratado de expandir su poder e influencia a escala regional. Abu Dabi y Dubái se han convertido en centros de negocios internacionales, nodos de conexión de grandes líneas aéreas y promotores de importantes eventos culturales y deportivos. Todas estas iniciativas se engloban en un intento de construir una marca-Estado atractiva. El verdadero artífice de esta política es Mohamed bin Zayed Al Nahyan, actual presidente de los Emiratos y gobernante de Abu Dhabi. La intervención militar en Yemen, Libia y Sudán y el estableciendo de bases militares en el Cuerno de África evidencian el creciente poderío de esta «pequeña Esparta» (Guirado y Gutiérrez de Terán, 2021: 92-93).

Al igual que sus vecinos, Emiratos ha hecho un esfuerzo por diversificar su economía para hacerla menos dependiente del petróleo y hoy es un centro de negocios que atrae a inversores de todo el mundo y se ha convertido en un nodo logístico internacional. El puerto de Jebel Ali en Dubai es un centro neurálgico del comercio entre Asia y África, continentes comunicados por diversos puertos gestionados por la sociedad Dubai Port, que dispone de 78 terminales en más de 40 países y controla el 10 % del tráfico mundial de portacontenedores.

⁴ Abraham Accords has led to dramatic increase in trade for Israel. *Peace Institute*, 8 de mayo de 2023. [Consulta: 2023]. Disponible en: <https://www.aapeaceinstitute.org/latest/abraham-accords-has-led-to-dramatic-increase-in-trade-for-israel-according-to-bank-of-israel-2022-report>

Este creciente protagonismo emiratí ha provocado innumerables tensiones regionales, sobre todo con Arabia Saudí, tradicionalmente considerado el país con mayor peso específico del CCG, y con Qatar, que ha tratado de diferenciarse de sus vecinos poniendo en práctica una política exterior caracterizada por el empleo de la mediación y la diplomacia (Álvarez-Ossorio y Rodríguez, 2021: 97-120). Como señala Baabood (2023b):

«La competición por el liderazgo de Oriente Medio ha dado lugar a políticas exteriores cada vez más divergentes. El enfoque asertivo e independiente de los Emiratos amenaza las ambiciones regionales de Arabia Saudí y su posición dominante en el CCG. Mientras tanto, el temor a la hegemonía saudí entre los países del CCG ha obstaculizado una mayor integración entre los Estados miembros de la organización, y la reticencia de Riad a renunciar a su dominio está dañando la cohesión de la organización».

Los ataques del 7-O y la posterior ofensiva contra la Franja de Gaza han evidenciado que existe una fuerte resistencia al proceso de normalización con Israel en el mundo árabe. Ya antes de dicho ataque podía constatar su cuestionamiento generalizado. Según el Arab Opinion Index 2022, una encuesta realizada a más de 33 000 personas en un total de catose países árabes entre los meses de junio y diciembre de 2022, Israel es contemplada por un 84 % de los encuestados como la principal amenaza para la seguridad y la estabilidad de la región, mientras que un 78 % también ve en EE. UU. una eventual amenaza. Una abrumadora mayoría —un 84,3 %— también rechaza el reconocimiento de Israel, frente a un 8 % que sí que la aceptaba. La principal razón para oponerse a dicha normalización era precisamente el mantenimiento de la ocupación. La mayor oposición al proceso de normalización se daba en Argelia y Mauritania (99 %), Libia (96 %), Jordania (94 %), Irak (92 %), Túnez (90 %) y Marruecos (67 %). En el caso de Arabia Saudí, tan solo el 5 % de la población mostraba su apoyo, mientras el 38 % lo rechazaba. También el porcentaje de apoyo entre bahreiníes y emiratíes ha bajado de manera considerable entre 2020 y 2022, en los que se ha reducido del 40 % al 20 %.

2.2. Arabia Saudí: la apertura como estrategia de supervivencia

Desde el ascenso al poder del rey Salman bin Abdelaziz Al Saud, en 2015, y la designación de su hijo Mohamed bin Salman como

príncipe heredero, en 2017, Arabia Saudí ha experimentado drásticos cambios en los terrenos político, económico y social. En este reseteo, los máximos responsables saudíes han abordado una serie de asignaturas pendientes, entre ellas la necesidad de revisar la relación entre el Estado y el wahhabismo, la diversificación de la economía, para hacerla menos dependiente del petróleo, la adaptación del país al nuevo orden multipolar o la eventual normalización con Israel.

En el último lustro, Mohamed bin Salman no ha dejado de extender su influencia, acumulando en sus manos un poder prácticamente ilimitado que ha provocado «una considerable erosión de prácticas establecidas del Estado saudí relativas al sistema de equilibrios y consenso entre clanes de la familia real» (Domínguez y Hernández, 2021: 36). Primero como ministro de Defensa y, después, como primer ministro, ha sido capaz de asumir la dirección de los sensibles dossiers político y económico, incluida la presidencia de Aramco, la mayor petrolera mundial, que en 2022 obtuvo unos beneficios de 161 000 millones de dólares.

El reino saudí es el segundo productor de petróleo del mundo, lo que le ha permitido establecer una economía rentista que ha garantizado una relativa paz social en un contexto conflictivo. No obstante, esta riqueza es también un factor de debilidad, porque le hace extraordinariamente dependiente de las fluctuaciones del precio del barril. De ahí que, en los últimos años, haya buscado coordinarse con Rusia en el seno de la OPEP+ para tratar de mantener la estabilidad de los precios del crudo. Primero en octubre de 2022 y después en abril de 2023, Arabia Saudí decidió, junto a Rusia y el resto de miembros de la OPEP+, reducir la producción de petróleo tras la invasión de Ucrania, lo que acentuó las tensiones con EE. UU.

En los últimos años, el reino ha redoblado sus esfuerzos para diversificar su economía. El vehículo concebido para hacerlo es el plan Visión 2030. Dicha iniciativa apuesta por la modernización del reino mediante la descarga del estado, la privatización del sector productivo, la saudización del trabajo, el desarrollo industrial, la construcción de infraestructuras, la inversión en energías renovables o la atracción de turismo. El buque insignia de este proyecto es Neom, una ciudad lineal de 170 km de longitud y tan solo 200 m de anchura que pretende albergar a nueve millones de habitantes.

Una de las ideas fuerza de la Visión 2030 es aprovechar la estratégica ubicación del reino para afianzar su centralidad, no solo

en el sistema árabe e islámico, sino también para transformarlo en puente de comunicación entre Asia, Europa y África. Con esta apuesta, Arabia Saudí pretende convertirse en un nodo logístico internacional y en un actor clave para garantizar el flujo de las cadenas de suministro mundiales, lo que acentuará su rivalidad con Emiratos. Para ello necesita obligatoriamente abrirse al mundo y proyectarse como un país estable.

En los últimos años, la política exterior saudí ha sido sometida a una profunda revisión, pudiendo establecerse una clara línea divisoria entre unos primeros años más inclinados a emplear herramientas del *hard power* a una nueva fase más favorable a la utilización del *soft power* para resolver las disputas regionales. Así hemos pasado de la intervención militar en Yemen en 2015 y el bloqueo a Qatar en 2017 al levantamiento de dicho bloqueo en 2021 y el restablecimiento de relaciones diplomáticas con Irán en 2023. Este giro evidencia que la economía saudí necesita un entorno estable para permitir la llegada de inversiones internacionales y el desarrollo de los ambiciosos proyectos contemplados en la Visión 2030.

Un Oriente Medio en conflicto con un permanente riesgo de escalada sobrevolando la región es el peor enemigo para Arabia Saudí. Como señala Ulrichsen (2023):

«La necesidad de desescalar los posibles focos de tensión que podrían descarrilar o, al menos, socavar la atención prestada al desarrollo económico interno explica la decisión tomada en marzo de 2023 de restablecer las relaciones diplomáticas con Irán. Con tantos megaproyectos destinados a atraer turismo no religioso y convertir a Arabia Saudí en una potencia turística, deportiva y de ocio, el príncipe heredero no puede permitirse otra fase de inestabilidad y conflictos, sobre todo si quiere atraer a 150 millones de visitantes al año de aquí a 2030».

La culminación de este proceso de desescalada fue el restablecimiento de relaciones con Irán gracias a la mediación china el 10 de marzo de 2023. Según dicho acuerdo, ambas partes se comprometen a «respetar la soberanía de los Estados y no interferir en sus asuntos internos». Al mismo tiempo, los dos rivales dieron pasos destinados a desescalar algunos de los conflictos en la región, entre ellos el del Yemen, donde Arabia Saudí intervino en 2015 para tratar de frenar al movimiento de Ansar Allah, también conocido como los hutíes, uno de los satélites regionales de Irán.

Este acercamiento a China obedece también a la necesidad de Arabia Saudí de adaptarse al nuevo orden multipolar hacia el que camina el mundo. Todo ello después de constatar el progresivo repliegue de EE. UU. y su renuencia a involucrarse en la defensa del reino tras los ataques con drones que sufrieron las instalaciones de Aramco, en septiembre de 2019. Las fuertes críticas vertidas por Biden hacia el príncipe heredero a causa de la intervención en Yemen y el asesinato del periodista Jamal Khashoggi también contribuyeron a acelerar este proceso de diversificación de alianzas.

En la actualidad, el reino saudí sopesa sumarse a los Acuerdos de Abraham. Durante buena parte de 2023 se han llevado negociaciones para normalizar sus relaciones con Israel. De hecho, Mohamed bin Salman reconoció en una entrevista a Fox News, el 20 de septiembre de 2023, que «cada día estamos más cerca» y que la normalización sería «el mayor acuerdo histórico desde el final de la Guerra Fría», aunque también recordó: «para nosotros, la cuestión palestina es muy importante»⁵. No obstante, la consecución de dicho acuerdo debe vencer numerosas resistencias. Según un detallado informe del Arab Center for Research and Policy Studies de Washington, la consecución de dicho acuerdo se supedita a tres condiciones:

«1) La firma de un tratado de defensa mutua similar al de la OTAN que se asemeje a la estipulación del artículo 5 de la alianza, según el cual EE. UU. se compromete a defender el reino en caso de amenazas militares [...]. 2) La ayuda estadounidense para construir un reactor nuclear civil y permitir el enriquecimiento de uranio en suelo saudí bajo supervisión estadounidense. Tanto EE. UU. como Israel temen que se inicie una carrera armamentística nuclear regional; y 3) La consecución de armamento avanzado como el Terminal High Altitude Area Defense (THAAD) que ayudaría a Arabia Saudí a derribar los misiles de medio y largo alcance de Irán» (ACRPS, 2023).

Una eventual normalización con Israel tendría un elevado coste para Arabia Saudí. No puede pasarse por alto que la cuestión palestina sigue siendo considerada un asunto central para la mayor

⁵ Aitken, P. (2023). Bret Baier interviews Saudi Prince: Israel peace, 9/11 ties, Iran nuke fears: 'Cannot see another Hiroshima'. *Fox News*, 20 de septiembre. [Consulta: 2003]. Disponible en: <https://www.foxnews.com/world/bret-baier-interviews-saudi-prince-israel-peace-ties-iran-nuke-fears-cannot-see-another-hiroshima>

parte del mundo árabe e islámico. El reconocimiento de Israel le obligaría a abandonar la Iniciativa Árabe de Beirut, planteada en 2002 por el rey Abdallah bin Abdelaziz Al Saud, que ofrecía una paz completa entre el mundo árabe e Israel a cambio de una plena retirada de los territorios ocupados durante la guerra de los Seis Días. El abandono saudí de la causa palestina sería un espaldarazo para los planes anexionistas de Netanyahu, para quien:

«[...] la normalización con Arabia Saudí es el gran premio para Israel, ya que la paz con el mundo árabe convertirá la cuestión de Palestina en marginal a nivel regional e internacional y la reduciría a un asunto doméstico israelí, gracias a lo cual solo Israel podría decidir sus relaciones con los palestinos en las tierras que ocupa desde 1967» (ACRPS, 2023).

El ataque del 7-O y la posterior ofensiva israelí contra la Franja de Gaza han puesto en tela de juicio el proceso de normalización. De ahí que Arabia Saudí haya congelado todos los contactos con Israel y haya denunciado la política de «tierra quemada» adoptada en Gaza. No obstante, no perdonará a Hamás que haya interferido en un asunto de política interna, tal y como pudo comprobarse en la cumbre conjunta de la Liga Árabe y la Organización para la Cooperación Islámica celebrada en Riad, el 11 de noviembre, cuando ambas organizaciones se abstuvieron de adoptar medidas significativas contra Israel. El comunicado conjunto llamó a un alto el fuego inmediato y la entrada de ayuda humanitaria, pero rechazó medidas más enérgicas como la congelación de relaciones con Israel o el empleo del petróleo como arma política. Probablemente el elemento más novedoso de dicho comunicado fuese el apoyo iraní a la solución de los dos Estados como fórmula para resolver el conflicto, lo que representa un reconocimiento implícito de Israel por parte de Irán.

2.3. Irán: entre el irredentismo y el pragmatismo

Desde el arranque del siglo XXI, Irán ha aumentado su peso específico en la región. En la actualidad, su esfera de influencia abarca un amplio arco que va desde Irán hasta Líbano, pasando por Irak, Siria y Yemen, todo ello gracias a su respaldo a una serie de gobiernos y milicias chiíes integradas en el denominado Eje de Resistencia. En este contexto, el régimen iraní considera que EE. UU. e Israel representan las dos principales amenazas para su supervivencia. Como señala Gregory Gause (2022), profesor de Relaciones Internacionales de la Texas A&M University: «Los

dirigentes iraníes contemplan a EE. UU. e Israel como amenazas mortales que supuestamente pretenden acabar con el régimen republicano islámico y justifican su apuesta por las armas nucleares como un paso defensivo para evitar una eventual agresión estadounidense-israelí».

Tras la firma del Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA) con el G5+1, el 14 de julio de 2015, Irán suspendió el enriquecimiento de uranio de su programa nuclear a cambio de la retirada de las sanciones internacionales que le impedían exportar su petróleo. No obstante, la salida del acuerdo de la Administración Trump en primavera de 2018 significó una vuelta a la casilla cero. Tras su llegada a la Casa Blanca en 2021, Joe Biden retomó las negociaciones con Irán a través de actores interpuestos sin llegar a revertir la política de «máxima presión» adoptada por su predecesor. Más bien al contrario, la Administración Biden se inclinó por dar prioridad al proceso de normalización entre Israel y Arabia Saudí con el fin de aislar regionalmente a Irán. El objetivo de EE. UU. sería establecer un frente común para tratar de frenar el expansionismo iraní en Oriente Medio y, así, poder desligarse de la seguridad regional y centrarse en el Indo-Pacífico.

Ante las crecientes amenazas regionales, el régimen iraní ha redoblado sus esfuerzos por robustecer sus relaciones con Rusia y China. En marzo de 2021, Irán y China firmaron un acuerdo de asociación estratégica durante los próximos veinticinco años que contemplaba inversiones por valor de 400 000 millones de dólares en sectores estratégicos como la energía, el transporte, los puertos, la industria y los servicios iraníes, todo ello a cambio de la venta de petróleo y gas a China. En mayo de 2022, Irán y Rusia rubricaron una serie de acuerdos y memorandos para desarrollar las relaciones bilaterales con el objetivo de duplicar el comercio bilateral no solo en el terreno de la energía, sino también en el de los transportes, la agricultura, los alimentos, el farmacéutico y la construcción y pasar de los cuatro mil millones de 2021 a los ocho mil en 2023.

En julio de 2022, el presidente Putin realizó una visita oficial a Teherán, donde se reunió con el guía supremo Ali Jamenei y se comprometió a estrechar su cooperación militar a cambio de la venta por parte de Irán de drones y misiles para el frente ucraniano. En febrero de 2023, el presidente Ebrahim Raisi realizó una visita oficial a Pekín, donde firmó una veintena de acuerdos para implementar el acuerdo de asociación de veinticinco años firmado dos años antes.

Irán también ha dado un paso de gigante para restablecer sus relaciones con su entorno árabe. Como ya hemos señalado, buena parte de los integrantes del CCG están interesados en desescalar las tensiones regionales para poder llevar a la práctica sus ambiciosos planes de desarrollo. Este no solo es el caso de Arabia Saudí, sino también de Emiratos Árabes Unidos, donde viven medio millón de iraníes (casi un 5 % de la población). En agosto de 2022, Abu Dabi decidió restablecer las relaciones con Teherán, adelantándose a Arabia Saudí. Como señalan Baharoon y Vatanka (2023): «El espíritu que prevalece actualmente en la región del Golfo es el de la desescalada. En el caso de los Emiratos e Irán, una serie de conexiones existentes podrían ayudar a acelerar el proceso de desescalada y permitir que se produzca más rápidamente que en cualquier otro lugar de la región». Esta aproximación intensificó los intercambios comerciales: «Los Emiratos fueron el principal socio comercial de Irán durante el periodo comprendido entre el 21 de marzo de 2022 y el 20 de enero de 2023, con 20,27 millones de toneladas de mercancías comercializadas por un valor total de 19 770 millones de dólares» (*ibid*).

El restablecimiento de relaciones entre Riad y Teherán, el 10 de marzo de 2023, con la mediación china culmina un proceso de más de dos años de negociaciones patrocinadas por Irak y Omán y, sin duda, suponen un contratiempo a los intentos de EE. UU. e Israel de aislar al régimen iraní. Las relaciones se suspendieron en 2016 después del asalto de la embajada saudí en Teherán tras la ejecución del líder chií Nimr al-Nimr por las autoridades saudíes. No obstante, esta aproximación no debe interpretarse, en ningún caso, como una alianza, ya que ambos países siguen manteniendo notables diferencias en cuestiones como la relación a mantener con EE. UU. o Israel.

El acuerdo irano-saudí representó un punto de inflexión en las dinámicas regionales y sentó un peligroso precedente, ya que China hacía gala de una desconocida capacidad para mediar entre los dos rivales regionales. Suponía, al mismo tiempo, un desafío para la política de contención de la Administración Biden y un notable revés para Israel, favorable al establecimiento de un frente antiiraní mediante los Acuerdos de Abraham. En opinión de Maha Yahya (2023), directora del Malcolm H. Kerr Carnegie Middle East Center:

«El papel desempeñado por China fue una bofetada en la cara de la Administración Biden [...]. El acuerdo no solo demuestra la disminución de la influencia de EE. UU. en Oriente

Medio, sino un cambio fundamental en la geopolítica regional. También refleja el cansancio generalizado ante los conflictos regionales y el deseo de los actores locales de tomar la iniciativa en la configuración del futuro de Oriente Medio».

La masacre del 7-O pone en peligro no solo la normalización entre Israel y el mundo árabe, sino también el proceso de acercamiento entre Irán y sus vecinos del golfo. Hamás y, de manera particular, su brazo armado —las Brigadas de Izz al-Din al-Qasam— son un estrecho aliado del régimen iraní y un componente central del Eje de Resistencia que lidera. Tras el ataque, los dirigentes israelíes denunciaron la implicación del régimen iraní; no obstante, el guía Ali Jamenei señaló que Irán ni lo planificó ni fue informado: «Aquellos que afirman que estos ataques han sido diseñados por alguien que no sean los palestinos claramente desconocen a los palestinos». Parece evidente que «la negación pública de Jamenei de la implicación iraní evidencia una creciente preocupación por la posibilidad de una represalia militar israelí o estadounidense» (Bazoobandi, 2023). De hecho, el guía supremo habría advertido al propio Ismail Haniyeh, en un encuentro celebrado a principios de noviembre, que Irán no intervendría directamente en el conflicto ni escalaría la situación para no poner en peligro sus intereses regionales⁶.

El 11 de noviembre, el presidente Raisi visitó Riad para participar en la cumbre conjunta de la Liga Árabe y la Organización de Cooperación Islámica para discutir la respuesta a la ofensiva israelí sobre Gaza. En el marco de dicha reunión se abordaron los diferentes escenarios de futuro y Arabia Saudí pidió contención a Irán para evitar que la guerra se contagiase a otros países de la región. Estos llamamientos han tenido un éxito relativo, puesto que los intercambios de fuego entre Israel y Hezbolá han sido, por el momento, limitados y se ha evitado un choque a gran escala que tendría consecuencias devastadoras para el conjunto de la región.

Más allá de las habituales declaraciones de solidaridad hacia la causa palestina, Hezbolá ha preferido mantener un perfil bajo ante las advertencias israelíes de que golpearía con fuerza Líbano y lo devolvería a la Edad de Piedra (tal y como señaló el ministro

⁶ Hafezi, P., Bassam, L. y Mohammed, A. (2023). Insight: Iran's 'Axis of Resistance' against Israel faces trial by fire. *Reuters*, 16 de noviembre. [Consulta: 2023]. Disponible en: <https://www.reuters.com/world/middle-east/irans-axis-resistance-against-israel-faces-trial-by-fire-2023-11-15/>

de Defensa Yoav Gallant⁷) en el caso de que decidiera abrir un nuevo frente. En su discurso del 3 de noviembre, su líder Hasan Nasrallah afirmó, una vez más, que «todas las opciones estaban sobre la mesa», pero rechazando declarar una guerra abierta contra Israel. El asesinato de Sayyed Razi Mousavi, un alto responsable de la Guardia Revolucionaria iraní encargado de la transferencia de armas a Hezbolá, el 25 de noviembre de 2023, en un ataque israelí a Damasco, no pareció alterar la situación. Otro tanto puede decirse del asesinato de Salah al-Aruri, número dos de Hamás y enlace de la organización con Hezbolá, en el sur de Beirut el 2 de enero de 2024.

En esta fase, Irán parece más inclinado por librar una guerra asimétrica, como demuestra la activación de Ansar Allah, la milicia chií yemení, que ha lanzado diversos ataques en el estrecho de Bab al-Mandeb contra barcos con pabellón israelí o que se dirigían al puerto de Eilat, lo que ha obligado a las principales navieras del mundo a modificar sus rutas marítimas y circunvalar el continente africano para evitar ser atacados desde la costa yemení. Esta amenaza para el comercio mundial ha sido respondida con la puesta en marcha por parte de EE. UU. de la operación Guardián de la Prosperidad, que tiene como propósito garantizar la libertad de navegación en el estrecho por el que transcurre el 12 % del comercio mundial. Ante los reiterados asaltos, EE. UU. y Reino Unido decidieron lanzar un ataque contra posiciones hutíes en Yemen el 12 de enero de 2024, lo que podría abrir la puerta a una mayor escalada regional en el caso de que otros actores del Eje de la Resistencia decidieran sumarse al conflicto, algo que, hoy por hoy, parece poco factible.

Bibliografía

- Álvarez-Ossorio, I. y Rodríguez García, L. (2021). The foreign policy of Qatar: From a mediating role to an active one. *Revista Española De Ciencia Política*, 56, pp. 97-120. [Consulta: 2023]. Disponible en: <https://doi.org/10.21308/recp.56.04>
- Arab Center for Research and Policy Studies. (2023). «US Negotiations for a Tripartite Agreement with Saudi Arabia and

⁷ Gallant warns Hezbollah against escalation: 'We'll return Lebanon to the Stone Age'. *The Times of Israel*, 8 de agosto de 2023. [Consulta: 2023]. Disponible en: <https://www.timesofisrael.com/gallant-warns-hezbollah-against-escalation-well-return-lebanon-to-the-stone-age/>

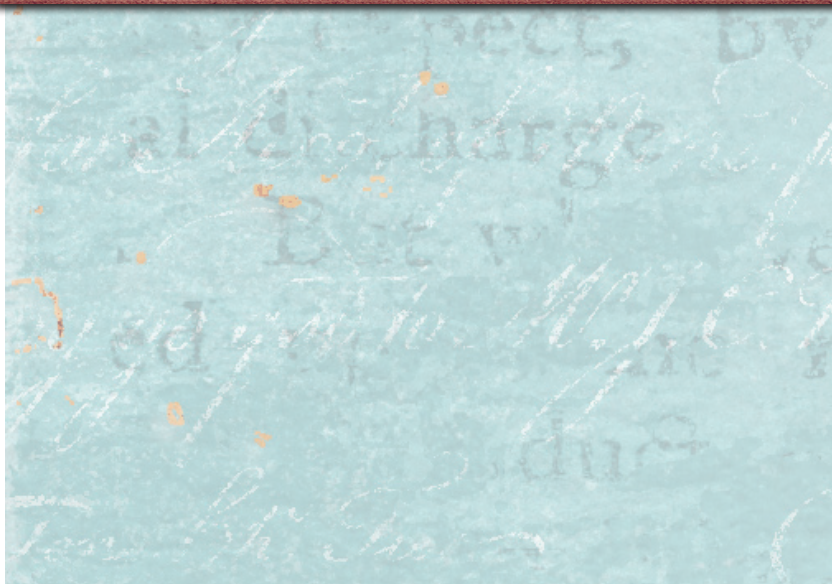
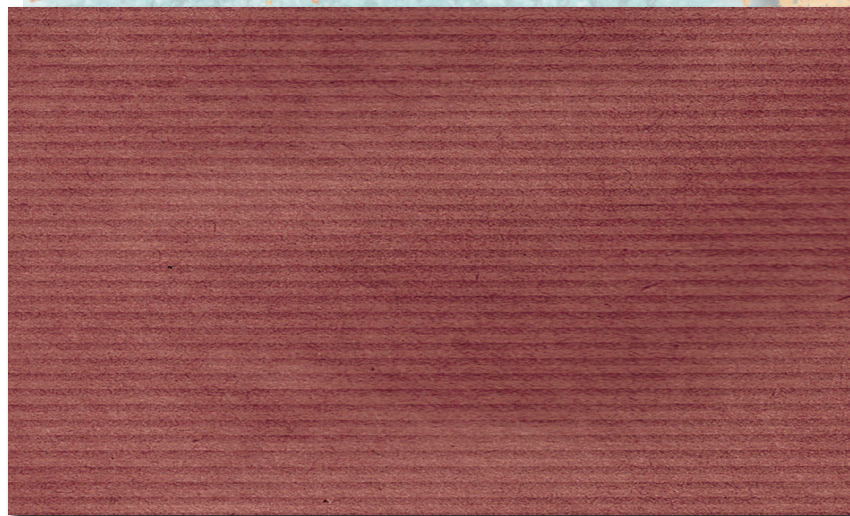
- Israel: Context and Calculations». *Arab Center Washington DC*, 14 de agosto. [Consulta: 2023]. Disponible en: <https://arab-centerdc.org/resource/us-negotiations-for-a-tripartite-agreement-with-saudi-arabia-and-israel-context-and-calculations/>
- . (2023). Arab Opinion Index 2022. *Arab Center Washington DC*, 19 de enero. [Consulta: 2023]. Disponible en: <https://arabcenterdc.org/resource/arab-opinion-index-2022-executive-summary/>
- Baabood, A. (2022). Mr. Xi Goes to Riyadh. *Carnegie Middle East Center*. December 21, 2022. [Consulta: 2023]. Disponible en: <https://carnegie-mec.org/diwan/88685>
- . (2023a). Why China Is Emerging as a Main Promoter of Stability in the Strait of Hormuz. *Malcolm H. Kerr. Carnegie Middle East Center*, 24 de mayo. [Consulta: 2023]. Disponible en: <https://carnegie-mec.org/2023/05/24/why-china-is-emerging-as-main-promoter-of-stability-in-strait-of-hormuz-pub-89829>
- . (2023b). The Future of the Gulf Cooperation Council Amid Saudi-Emirati Rivalry. *Malcolm H. Kerr. Carnegie Middle East Center*, 30 de octubre. [Consulta: 2023]. Disponible en: <https://carnegie-mec.org/2023/10/30/future-of-gulf-cooperation-council-amid-saudi-emirati-rivalry-pub-90867>
- Baharoon, M. (2023). The quantum politics of the Middle East. *Middle East Institute*, 1 de mayo. [Consulta: 2023]. Disponible en: <https://www.mei.edu/publications/quantum-politics-middle-east>
- Baharoon, M. y Vatanka, A. (2023). Iran and the GCC connectivity agenda: Implication for Washington's Iran policy. *Middle East Institute*, 21 de junio. [Consulta: 2023]. Disponible en: <https://www.mei.edu/publications/iran-and-gcc-connectivity-agenda-implication-washingtons-iran-policy>
- Bassits, R. (2023). Israel-Morocco security ties set to deepen after Western Sahara recognition. *Al-Monitor*, 18 de julio. [Consulta: 2023]. Disponible en: <https://www.al-monitor.com/originals/2023/07/israel-morocco-security-ties-set-deepen-after-western-sahara-recognition>
- Bazoobandi, S. (2023). Iran Confident Israel-Hamás Conflict Can Advance Its Geostrategic Position. *The Arab Gulf States Institute in Washington*, 1 de noviembre. [Consulta: 2023]. Disponible en: <https://agsiw.org/iran-confident-israel-hamas-conflict-can-advance-its-geostrategic-position/>

- Brown, N. J. y Hamzawy, A. (2023). How Arab Leadership Could Design a Peace Plan in Israel and Palestine. *Carnegie Middle East Center*, 17 noviembre. [Consulta: 2023]. Disponible en: <https://carnegieendowment.org/2023/11/17/arab-peace-initiative-ii-how-arab-leadership-could-design-peace-plan-in-israel-and-palestine-pub-91047>
- Brumberg, D. (2023). China as Middle East Matchmaker. *Arab Center Washington DC*, 16 de marzo. [Consulta: 2023]. Disponible en: <https://arabcenterdc.org/resource/china-as-a-middle-east-matchmaker/>
- Cafiero, G. (2023). How Steady Are China-Israel Relations?. *Arab Center Washington DC*, 28 de agosto. [Consulta: 2023]. Disponible en: <https://arabcenterdc.org/resource/how-steady-are-china-israel-relations/>
- Dagher, M. y Kaltenthaler, K. (2023), The United States Is Rapidly Losing Arab Hearts and Minds Through Gaza War, While Competitors Benefit. *Fikra Forum Policy Analysis*. Washington Institute, 21 de noviembre. [Consulta: 2023]. Disponible en: <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/united-states-rapidly-losing-arab-hearts-and-minds-through-gaza-war-while>
- Domínguez de Olazábal, I. y Hernández Martínez, D. (2021). La política exterior de Arabia Saudí: equilibrio entre factores domésticos y externos. *Revista Española De Ciencia Política*, 56, pp. 21-47. [Consulta: 2023]. Disponible en: <https://doi.org/10.21308/recp.56.01>
- Dunne, C.W. (2023). US Middle East Policy: The Trump-Biden Doctrine in Action. *Arab Center Washington DC*, 22 de marzo. [Consulta: 2023]. Disponible en: <https://arabcenterdc.org/resource/us-middle-east-policy-the-trump-biden-doctrine-in-action/>
- Gause, F.G. (2022). Structural impediments to Iranian-Gulf Arab reconciliation. *Middle East Institute*, 27 de septiembre. [Consulta: 2023]. Disponible en: <https://www.mei.edu/publications/structural-impediments-iranian-gulf-arab-reconciliation>
- Guirado, J. y Gutiérrez de Terán, I. (2021). Emiratos Árabes Unidos en Oriente Medio. Antiislamismo, militarismo y estrategia de presión múltiple. *Revista Española de Ciencia Política*, 56, pp. 71-96. [Consulta: 2023]. Disponible en: <https://doi.org/10.21308/recp.56.03>
- Haenle, P. (2023). China's Rising Influence in the Middle East. *Carnegie Middle East Center*, 27 de junio. [Consulta: 2023].

- Disponible en: <https://carnegieendowment.org/2023/06/27/china-s-rising-influence-in-middle-east-pub-90053>
- Hass, R. (2023). Biden's Measured Response to China's Activism in the Middle East. *The Jerusalem Strategic Tribune*, enero. [Consulta: 2023]. Disponible en: <https://jstribune.com/hass-bidens-measured-response-to-chinas-activism-in-the-middle-east/>
- Kuo, L. y Kommenda, N. (2018). What is China's Belt and Road Initiative?. *The Guardian*, 30 de julio. [Consulta: 2023]. Disponible en: <https://www.theguardian.com/cities/ng-interactive/2018/jul/30/what-china-belt-road-initiative-silk-road-explainer>
- Muasher, M. (2022). The Two-State Lie. *Malcolm H. Kerr. Carnegie Middle East Center*, 25 de julio. [Consulta: 2023]. Disponible en: <https://carnegie-mec.org/diwan/87558>
- Stockholm International Peace Research Institute. *SIPRI Yearbook 2022. Armaments, Disarmament and International Security*. [Consulta: 2023]. Disponible en: https://www.sipri.org/sites/default/files/2022-06/yb22_summary_en_v3.pdf
- Ulrichsen, K. C. (2023). Saudi-Israeli Normalization and the Hamás Attack. *Arab Center Washington DC*, 11 de octubre. [Consulta: 2023]. Disponible en: <https://arabcenterdc.org/resource/saudi-israeli-normalization-and-the-hamas-attack/>
- White House. (2022). *National Security Strategy 2022*. [Consulta: 2023]. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>
- Yahya, M. (2023). A Revolutionary Resolution?. *Malcolm H. Kerr. Carnegie Middle East Center*, 13 de marzo. [Consulta: 2023]. Disponible en: <https://carnegie-mec.org/diwan/89257>
- Yazdanshenas, Z. (2023). Iran amid conflicting geopolitical dynamics in the Middle East. *Middle East Institute*, 27 de diciembre. [Consulta: 2023]. Disponible en: <https://www.mei.edu/publications/iran-amid-conflicting-geopolitical-dynamics-middle-east>

Composición del grupo de trabajo

<i>Presidente</i>	D. Felipe Sahagún <i>Profesor titular de Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid, Periodista</i>
<i>Vocal y coordinador</i>	D. José Pardo de Santayana <i>Coronel de Artillería del ET (DEM), analista del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE)</i>
<i>Vocales</i>	D. Florentino Portero <i>Historiador y analista de relaciones internacionales</i> Dña. Águeda Parra Pérez <i>Doctora en Relaciones Internacionales, ingeniera y analista del entorno geopolítico y tecnológico de China. Fundadora y editora de ChinaGeoTech y ChinaGeoTech Debates</i> D. Raimundo Robredo Rubio <i>Diplomático español, embajador de España en la República de Sudáfrica</i> Dña. Erika M. Rodríguez Pinzón <i>Doctora en Relaciones Internacionales, profesora Universidad Complutense de Madrid, asesora especial del Alto Representante de la Unión Europea</i> D. Ignacio Álvarez-Ossorio <i>Catedrático de Estudios Árabes e Islámicos en la Universidad Complutense de Madrid y codirector del Grupo de Investigación Complutense sobre el Magreb y Oriente Medio</i>





GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE DEFENSA

SUBSECRETARÍA DE DEFENSA
SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA

SUBDIRECCIÓN GENERAL
DE PUBLICACIONES
Y PATRIMONIO CULTURAL



01024

9 772792 249004