

Agenda y (des)orden internacional: perspectivas jóvenes

ARIEL GONZÁLEZ LEVAGGI - CLAUDIO ROBELO
—compiladores—



AGENDA Y (DES)ORDEN INTERNACIONAL:
PERSPECTIVAS JÓVENES

AGENDA Y (DES)ORDEN INTERNACIONAL: PERSPECTIVAS JÓVENES

Ariel González Levaggi y Claudio Robelo (coordinadores)



Editorial de la Universidad Católica Argentina

González Levaggi, Ariel

Agenda y (Des)Orden internacional : perspectivas jóvenes / Ariel
González Levaggi ; Claudio Robledo ; compilación de Ariel González
Levaggi ; Claudio Robledo. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires
: Educa, 2022.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga

ISBN 978-987-620-551-1

1. Política Internacional. 2. Globalización. I. Robledo, Claudio. II. Título.
CDD 327.101



EDITORIAL
DE LA UNIVERSIDAD
CATÓLICA ARGENTINA

FUNDACIÓN UNIVERSIDAD CATÓLICA ARGENTINA
A. M. de Justo 1400 • P.B., Contrafrente • (C1107AAZ)
Tel./Fax 4338-0277 • educa@uca.edu.ar
Buenos Aires, junio de 2022

ISBN: 978-987-620-551-1

Queda hecho el depósito que previene la Ley 11.723
Printed in Argentina - Impreso en la Argentina

ÍNDICE

Prólogo	
ARIEL GONZÁLEZ LEVAGGI Y CLAUDIO ROBELO	9
Capítulo I - Del amor al odio hay una primavera: las relaciones conflictivas entre Siria y Turquía después de la Primavera Árabe	
MELANIE GRAZIANO	13
Capítulo II - China en África: una agenda en expansión	
MARÍA JOSEFINA LAVIGNOLLE HEGUY	41
Capítulo III - El Brexit y el nuevo triángulo atlántico	
BIANCA LEONANGELI PONT	61
Capítulo IV - Mar de la China Meridional: estrategia china en aguas del sudeste asiático	
ABRIL MANESSI	81
Capítulo V - Unidad, pragmatismo y desarrollo: las bases de la estrategia china en el Tíbet	
PILAR MARTÍNEZ OTERO	103
Capítulo VI - El fin del Estado Islámico: entendiendo las causas de su caída	
MARÍA SOFÍA MEIJIDE HOFFMANN	127
Capítulo VII - El caso de Chipre: intereses superpuestos	
JOAQUÍN NOLAZCO.....	143

Capítulo VIII - <i>Soft power</i> chino en Vietnam	
MARTINA SCUTERI	163
Capítulo IX - Sudáfrica: líder regional y potencia emergente	
MARÍA MARTINA GIMÉNEZ.....	179

PRÓLOGO

La cátedra se encuentra en el centro del proceso de aprendizaje disciplinar. Los docentes tienen una responsabilidad crucial tanto en la enseñanza de los contenidos fundamentales de las materias como en proveer a los estudiantes de una serie de guías que faciliten la comprensión de los temas, además de promover su formación como profesionales. La génesis de esta obra colectiva se encuentra en la cátedra Política Internacional Contemporánea dictada en el año 2020 para los alumnos de 4to año de la carrera de Relaciones Internacionales del Departamento de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales (Facultad de Ciencias Sociales).

El momento no podía ser más propicio, la política mundial se encuentra atravesando una serie de cambios en el sistema, una alteración de las placas tectónicas globales en términos de distribución de poder como de legitimidad del orden internacional establecido. Estamos atravesando una transición global desde un sistema unipolar hacia uno multipolar, desde un sistema con superioridad hegemónica a un orden todavía no demasiado explicitado que se comporta como un péndulo entre un sistema de balance de poder y una concertación entre grandes potencias. El orden liberal internacional (creado por los Estados Unidos en la posguerra de la Segunda Guerra Mundial y universalizado luego del fin de la Guerra Fría) con sus normas y reglas se encuentra bajo revisión y con perspectivas encontradas tanto al interior de las grandes potencias como entre los principales actores del sistema. En los últimos años –particularmente desde los comienzos de la administración de Donald Trump en 2016– se denota un progresivo regreso de la competencia geopolítica global entre grandes potencias y un progresivo desapego de Washington a las normas, reglas y procedimientos que estable-

cen el ‘orden liberal internacional’, organizados en torno a la apertura económica, las instituciones multilaterales, la cooperación en materia de seguridad y la solidaridad democrática. Como afirma Ferguson, a pesar de tener una primacía en el mundo atlántico y occidental, este orden no fue tan liberal en sus comienzos, y solo limitadamente global hasta la caída de la Unión Soviética, mientras que el promotor de dicho orden no dudó en quebrar principios multilaterales para promover su agenda, como en el caso de la invasión de Iraq en 2003.

No estamos en los comienzos de la transición global, sino en un estadio bastante avanzado. La etapa del mundo unipolar bajo hegemonía de los Estados Unidos ha finalizado, como se ha visto retratado en el retroceso de sus despliegues en el Gran Medio Oriente (por ejemplo, en Afganistán) y la redefinición de prioridades geoestratégicas de cara al Indo-Pacífico. Mientras tanto, el ascenso de la República Popular China como la primera potencia económica global y el retorno de la Federación Rusa como la principal potencia regional del espacio postsoviético son un hecho.

En el marco de una revisión obligada del modelo de enseñanza y las actividades prácticas debido a la pandemia del COVID-19, se planteó la necesidad de que los alumnos desarrollen sus habilidades de indagación sobre estudios de caso y mejoren su capacidad de análisis internacional. En ese contexto, la Cátedra propuso como medida de evaluación obligatoria la entrega de un ensayo sobre un tema de relevancia internacional que, además, sea de interés para el alumno. Fruto de esa actividad, se seleccionaron los mejores ensayos que –luego de una serie de reuniones, múltiples borradores y diversas recomendaciones–, finalmente, se publican en este escrito.

La obra se compone de nueve capítulos que repasan diferentes aspectos de la política internacional contemporánea, centrados en problemáticas de tipo regional o estatal. En el primer capítulo, Melanie Graziano nos introduce en las problemáticas relaciones entre la República Árabe Siria y Turquía luego de la Primavera Árabe y las dificultades de la diplomacia turca para establecer un entorno favorable y pacífico. Luego, María Josefina Lavignolle Heguy nos presenta un panorama del creciente entramado de intereses de la República Popular China en África. En el tercer capítulo, Bianca Leonangeli Pont subraya el nuevo diseño de vinculacio-

nes entre la Unión Europea, Estados Unidos y Reino Unido luego del Brexit. En el cuarto capítulo, Abril Manessi nos introduce en la atrapante y compleja situación en el mar del Sur de China enfocándose en la estrategia china en su frontera marítima meridional, mientras que en el quinto Pilar Martínez Otero se centra en otro de los temas sensibles para el liderazgo de Beijing, la cuestión del Tíbet. Volviendo al tema de Medio Oriente, María Sofía Mejjide Hoffmann desarrolla en el sexto capítulo las causas de la derrota del Estado Islámico, a la vez que señala un posible resurgimiento de esta organización bajo otras formas. Luego, Joaquín Nolazco analiza el siempre desafiante conflicto chipriota incorporando las diferentes perspectivas de actores regionales y globales. En el capítulo octavo, Martina Scuteri analiza uno de los factores claves en el ascenso chino, el *soft power*, para estudiar el caso de ese tipo de acciones en Vietnam. Finalmente, María Martina Giménez cierra la publicación con una evaluación sobre las fuentes de la conducta emergente de la República de Sudáfrica en la era post-apartheid.

Para cerrar este prólogo queremos agradecer particularmente a las autoridades de la Pontificia Universidad Católica Argentina, en especial, a la decana de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad, Dra. Liliana Pantano, al director del Departamento de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Dr. Marcelo Camusso, y al coordinador académico, Dr. Diego Ferreira, por el apoyo a esta iniciativa que permite colaborar con los primeros pasos en el mundo académico de futuros y promisorios profesionales en la disciplina de las Relaciones Internacionales.

ARIEL GONZÁLEZ LEVAGGI Y CLAUDIO ROBELO

CAPÍTULO I

DEL AMOR AL ODIOS HAY UNA PRIMAVERA:
LAS RELACIONES CONFLICTIVAS ENTRE SIRIA
Y TURQUÍA DESPUÉS DE LA PRIMAVERA ÁRABE

MELANIE GRAZIANO

Resumen

Las conflictivas relaciones entre Turquía y Siria parecieron armonizarse con el ascenso al poder de Recep Tayyip Erdoğan en 2003 y su idea de lograr un vecindario pacífico en el Medio Oriente, como uno de sus pilares de política exterior. Sin embargo, la guerra civil que comenzó en Siria en 2011, luego de las protestas en el marco de la Primavera Árabe, volvería a desencadenar la enemistad entre ambos Estados, reflejando el patrón conflictivo de una región cargada de tensiones. Es por ello que la política exterior turca varió acorde a la transformación del escenario de seguridad en la región, calculando la misma en función de las amenazas y oportunidades que podía proveer la “calle árabe”. El objetivo de este trabajo consiste en identificar las consecuencias que trajo la ruptura del paradigma de “cero problemas con los vecinos”. En este marco, se abordará un análisis de las relaciones bilaterales con Siria desde la Primavera Árabe a la luz de la política exterior turca y su adaptación a las necesidades coyunturales. Como se podrá observar, la potencialidad de esta política se vio comprometida por las tensiones regionales y los enfrentamientos militares directos que continúan alejando un horizonte de acuerdo y con ello, la posibilidad para Turquía de lograr un vecindario pacífico.

Palabras clave: Turquía – Siria – Medio Oriente – política exterior – Primavera Árabe

Introducción

¿Se pueden mantener “cero problemas” con una de las regiones más conflictivas en la actualidad? ¿Cómo es posible dentro de las propias contradicciones turcas a la hora de definir su política exterior?

Desde su nacimiento como república en 1923, Turquía ha tenido un lugar importante en la política internacional. Es un nexo entre Europa y la región de Medio Oriente, lo que le permitió optar por orientar su política exterior hacia una u otra, reflejado, por ejemplo, en sus constantes intentos de ingresar a la Unión Europea y su incorporación a la OTAN en 1952. Pero, por otro lado, pudo involucrarse en Medio Oriente, sobre todo a partir de la llegada al poder de Recep Tayyip Erdoğan en 2003, en una serie de ámbitos como el relacionamiento con la Organización de la Conferencia Islámica, la Liga Árabe y el Consejo de Cooperación del Golfo. Sin embargo, este dualismo fue abandonado por una nueva perspectiva de política exterior mediante una nueva estrategia geopolítica, en la que Turquía abandona su rol periférico y toma un rol asertivo en la región como proveedor de seguridad y estabilidad no solo para sí mismo, sino también para sus vecinos. Esta nueva orientación fue guiada por la idea de mantener “cero problemas con los vecinos”, transformando el patrón de relacionamiento entre Estados en la región.

Teniendo en cuenta este cambio, es pertinente analizar la transformación de la política de Turquía hacia Medio Oriente en general, y en particular en las relaciones bilaterales con Siria, a la luz de un hecho que logró desestabilizar aún más a una región impregnada de conflictos religiosos, políticos y étnicos, como fue la Primavera Árabe. La toma de partido por parte de Ankara en apoyo a los levantamientos árabes prodemocráticos fue un riesgo que estuvo dispuesto a correr, sabiendo que eso sacrificaría la continuidad de la política pacífica hacia el vecindario y, sobre todo, las relaciones construidas con Siria. El inicio de la guerra civil demostró la

inviabilidad definitiva de la vigencia de esa orientación de política exterior. Es por ello que, luego del involucramiento de Turquía en la misma, cabe preguntarse ¿cuáles fueron las consecuencias de la ruptura del paradigma de “cero problemas con los vecinos” en su relación con Siria?

Para responder a esta pregunta, en primer lugar, y para entender dónde se halla parada Turquía a la hora de considerar sus relaciones con Siria, en especial después de la Primavera Árabe, se hará un breve resumen de sus tradiciones en política exterior. Entendiendo a los levantamientos árabes como coyuntura crítica que impidió concretar el ideal de un vecindario pacífico, luego se procede a observar las consecuencias que trajo este cambio de paradigma en función de las distintas etapas que atravesaron las relaciones bilaterales desde el inicio de la guerra civil en 2011 hasta la actualidad. Por último, ante la falta de un horizonte certero sobre la resolución del conflicto, se describen los hechos más recientes, en particular aquellos referidos a la situación en Idlib.

Política exterior turca: ¿Oriente, Occidente o ambos?

Para comenzar, es pertinente tener en cuenta la relación que tiene Turquía con Medio Oriente. Desde una perspectiva geopolítica cumple una función aislante, reforzada por el hecho de que, “aunque una vez gobernó gran parte del mundo árabe (como corazón del Imperio Otomano), desde la década de 1920 en adelante le dio la espalda a su pasado para perseguir la visión occidentalista de Atatürk de su futuro” (Buzan y Wæver, 2003). No obstante, en las últimas décadas, Ankara redefinió sus relaciones con los países de Medio Oriente y el Norte de África, apareciendo como un modelo exitoso que reconciliaba el islam con la reforma democrática y económica, y asimismo sirviendo como un conector estratégico entre los interlocutores regionales, tanto como entre Occidente y Medio Oriente. Sin embargo, este rol luego sería desafiado por la Primavera Árabe (Yorulmazlar y Turhan, 2015).

Para caracterizar los lineamientos de política exterior de Turquía y su cambio de prioridades, es necesario tener en cuenta al kemalismo, ideología oficial de la república basada en su fundador,

Mustafa Kemal Pacha, la cual se alejó del mundo islámico y persiguió un camino exclusivamente occidental y secular. Esta “considera la etnicidad y el nacionalismo kurdos como amenazas existenciales a la integridad nacional y territorial de la República Turca” (Tasnipar, 2008). Es por ello que busca asimilar a las minorías, lo “turco” es definido como una identidad nacional, territorial y lingüística común. Sin embargo, esto comenzó a cambiar con el fin de la Guerra Fría y las nuevas amenazas y oportunidades regionales. Se puede atribuir el creciente activismo turco al neotomanismo, que en su intento de trascender la mirada kemalista y adoptando una visión geoestratégica más amplia de Turquía como actor regional comprometido y efectivo busca ubicarse como mediador y así resolver problemas regionales y globales. Desde esta perspectiva se busca proyectar el *soft power* turco no solo como un puente entre Occidente y Oriente, sino también para favorecer las relaciones con los vecinos árabes como nación musulmana y Estado secular, como sistema político democrático y como una fuerza económica capitalista (Hinnebusch, 2015). Estas características parecen representar lo mejor de ambos mundos, la tradición otomana con la religión a la cabeza y la democracia secular capitalista occidental. Esta combinación de factores le permiten ser un jugador regional más audaz y proactivo.

Estas miradas sobre las tradiciones de política exterior turca son imprescindibles para entender el papel que Ankara busca proyectar regionalmente, las relaciones con sus países vecinos y cómo se entrelaza la cuestión kurda, tanto desde la mirada doméstica como en el impacto en las relaciones bilaterales con países donde esta minoría se encuentra presente, como Siria, Irán e Irak. A la luz de estas perspectivas se analizarán las consecuencias de la ruptura del paradigma de “cero problemas con los vecinos” en la relación con Siria.

Las relaciones entre Turquía y Siria fueron problemáticas durante el período de Guerra Fría debido al alineamiento político y militar de Turquía con Occidente y los reclamos sirios sobre la provincia turca de Hatay. Con el fin de ese período, continuó el patrón de enemistad por la alianza de Turquía con Israel, la del gobierno sirio con el Partido de los Trabajadores de Kurdistán (PKK) y la disputa hidropolítica por los recursos del Tigris y el Éufrates (González

Levaggi, 2019). Sin embargo, con el cambio de gobierno y su nueva orientación de política exterior, las relaciones atravesaron una época dorada entre 2003 y 2011, siendo Siria el ejemplo del éxito de la estrategia de “cero problemas” de Turquía donde los asuntos trases-tatales de conflicto, como la disputada anexión turca de Iskenderun, el agua del Éufrates y el separatismo kurdo, fueron resueltos a partir de visitas de alto nivel, apertura de fronteras para el libre paso con el Acuerdo de Exención de Visas y acuerdos de libre comercio. Además, las exportaciones turcas y sirias vieron un significativo incremento y Turquía promovió varios proyectos conjuntos de infraestructura, e incluso se consideró el ambicioso proyecto de crear un área de libre comercio con Siria, el Líbano y Jordania bajo la égida turca. Siria fue la puerta de entrada al mundo árabe, tanto económica como políticamente, y a su vez esta obtuvo una mejora en las relaciones no solo ventajosa en términos económicos, sino que también le permitía salir del creciente aislamiento diplomático (D’Alema, 2017; Hinnebusch, 2015).

A pesar de ello, los años dorados entre ambos países no duraron demasiado y bastó una primavera en la calle árabe para que la conflictividad, con la que se suele caracterizar a Medio Oriente, adquiriera nuevos tonos y volviera a florecer la enemistad entre Siria y Turquía. Tomando a los levantamientos populares árabes cuyo objetivo fue derrocar a los gobiernos autoritarios, mejor conocidos como Primavera Árabe, como punto de inflexión en la evolución de la política exterior turca, se pueden dividir las relaciones con Siria desde el inicio de la guerra civil en tres etapas. Seguidamente, en base a estos cambios se puede analizar la factibilidad y consecuencias de la ruptura del paradigma de “cero problemas con los vecinos”. La primera etapa surge a inicios del conflicto en 2011 cuando Turquía buscó presentarse en un rol mediador. La segunda podría caracterizarse como liberal humanitaria, entre 2011 y 2015, donde la prioridad fue apoyar las demandas de la oposición política y armada en Siria para lograr un cambio de régimen, junto con la provisión de ayuda a los millones de refugiados que escapaban del conflicto interno. Y finalmente, desde ese entonces a la actualidad, se puede decir que la política turca adquirió características pragmáticas y realistas enfatizando su seguridad (González Levaggi, 2020a).

Primera etapa (2011): De “cero problemas con los vecinos” a “cero vecinos sin problemas”

A la hora de entender la relación con Siria, sobre todo luego de la ruptura provocada en el marco de las revoluciones árabes, además de las ideas que guían la política turca, que ayudan a comprender cómo se entiende a sí misma y qué busca proyectar en los demás, hay que considerar el contexto, que puede ser favorable o no. Este, en un principio, lo fue. D'Alema (2017) plantea que desde el 2002 Turquía experimentó tres fases en la evolución de su política exterior hacia Siria. La primera se caracterizó por la adopción de una política coherente de “cero problemas con los vecinos” que mejoró las relaciones; la segunda comenzó con el inicio de la guerra civil siria, cuando se dejó de lado la política de “cero problemas” y su foco consistió en perseguir un cambio de régimen, lo que provocó un aumento de las tensiones también con Rusia e Irán y el deterioro de su situación geopolítica; y una fase final, que comienza en 2016, determinada por un enfoque pragmático. Efectivamente, el ambicioso ideal de “cero problemas” parece haber colapsado.

Desde fines de 2002 gobierna el Partido de Justicia y Desarrollo (PJD), partido islámico moderado, con Erdoğan como primer ministro, y actualmente presidente de la República. Los lineamientos de política exterior fueron esbozados por el asesor, posterior ministro de Relaciones Exteriores y luego primer ministro, Ahmet Davutoğlu, en lo que llamó “profundidad estratégica”. Este sostiene que la política exterior fue desbalanceada con un excesivo énfasis en los vínculos con Occidente, ignorando así las relaciones con Estados que anteriormente formaron las antiguas provincias otomanas (Tasnipar, 2008). Según Davutoğlu, Turquía debía desarrollar una estrategia global y coherente hacia sus regiones vecinas, ya que lo considera como un “país central” (Ozkan y Turk, 2014). Es fundamental, en este aspecto, cómo Turquía se proyecta hacia la región y cómo es percibido por los demás, y para ello se apela tanto a la geografía como a la herencia otomana por razones históricas, culturales, religiosas y étnicas. En este marco propone seis principios para guiar la política exterior: equilibrio entre la seguridad y la libertad, cero problemas con los vecinos, una política exterior multidimensional y proactiva, junto con un nuevo estilo diplomá-

tico y una diplomacia rítmica. Lo central de su argumento es ver al vecindario no como una fuente de problemas y amenazas potenciales, sino como una arena de cooperación y asociación (Davutoğlu, 2013).

El creciente énfasis en el vecindario, específicamente Medio Oriente, se entiende en el contexto de la desilusión causada por los frustrados intentos de ingresar a la Unión Europea y por los cambios en las relaciones de poder existentes en la política doméstica. En este punto, Aras y Karakaya (2008) y Öniş (2012) indican que la pérdida de influencia de actores políticos clave en la política turca, como los militares y la burocracia kemalista, permitió que con el ascenso al gobierno del PJD se dejara de lado la orientación occidental en la política exterior. A su vez, esto permitió la sumisión de los militares a las autoridades civiles, central para la democratización del país, más allá de las tensiones que podían suscitar las credenciales islámicas de Erdoğan contra la defensa del secularismo del Ejército, guardianes del kemalismo. El PJD, como partido islámico con un centro conservador religioso fuerte, estaba entonces mejor posicionado para lidiar con un mundo musulmán, en contraposición a sus predecesores, defensores del secularismo.

Por otro lado, también se puede observar un cambio en los medios empleados para llevar a cabo la política exterior. Entendiendo el nuevo activismo regional, que supera las relaciones de seguridad en Medio Oriente, Turquía buscó alcanzar sus objetivos por medio de la negociación diplomática, enfocándose en sus activos de *soft power* mediante la interdependencia y compromiso económicos, y la promoción de su rol como mediador. Esto representó un cambio notorio, pues durante la década de 1990 la política hacia la región estaba altamente securitizada y en su mayoría se empleaban medios militares. Al mismo tiempo, este nuevo enfoque es consistente con la orientación a convertirse en líder regional que guía el comportamiento político (Altunisik y Martin, 2013).

En línea con este nuevo paradigma, la política de “cero problemas” se construyó sobre la idea de que Turquía para mejorar sus relaciones con la región debe superar la creencia de que está constantemente rodeada de enemigos y salir así de su reflejo defensivo (D’Alema, 2017). Para autores como Yeşiltaş y Balcı (2013), el objetivo principal de ello fue crear un área de estabilidad alrededor

de Turquía y esta estrategia se basaba en seis pilares: igual seguridad para todos, integración económica, coexistencia pacífica de diferentes culturas, cooperación política, alto nivel de conciencia regional y entendimiento de la relación entre seguridad y estabilidad y desarrollo. Para ello, en esta nueva visión proactiva de política exterior, las consideraciones económicas y de seguridad eran las fuerzas motrices de la estrategia, las cuales permitieron mejorar y diversificar las relaciones con el vecindario. Ambas estaban interconectadas, pues unas fronteras más seguras permitieron expandir el comercio, la inversión, los flujos laborales, el turismo y otras formas de vinculación económica. Con la creciente ola de conservadurismo y un redescubrimiento del pasado otomano en la política turca, el mundo musulmán en general, y el mundo árabe en particular, pasaron a ocupar un lugar central en la política exterior turca, un proceso impulsado no solo por intereses económicos mutuos, sino también por una identidad común basada en la afinidad cultural (Öniş, 2012).

A pesar de los beneficios iniciales de esta estrategia, uno podría preguntarse si una política de “cero problemas con los vecinos” no sería idealista, sobre todo en una región caracterizada por la hostilidad e inestabilidad dentro de los Estados, en las relaciones entre ellos y entre otros actores no estatales que también participan en la arena política. En este aspecto, el contexto puede ayudar a comprender el panorama, y cómo la región pasó de ser una fuente de oportunidades a una de amenazas. Un acontecimiento imprevisto como la Primavera Árabe, junto con sus levantamientos prodemocráticos, inicialmente afectó esta estrategia que había priorizado la integración económica con el vecindario árabe, a pesar de los gobiernos autoritarios. El factor cohesivo hasta entonces había sido apelar a la civilización islámica compartida por los turcos y los árabes. Sin embargo, Erdoğan cambió su discurso presentándose ahora como el defensor de la democratización para reivindicar el *soft power* turco y su poder de mediación, a medida que en la región surgía una cadena de gobiernos de ideas afines en Libia, Egipto y Túnez. En Ankara esto fue interpretado como un camino llano para superar la cuestión de la “incompatibilidad” del islam y la democracia (Yorulmazlar y Turhan, 2015). Incluso, se incorporó a la narrativa doméstica el concepto de “responsabilidad de proteger”, por

el que se considera una obligación ayudar a fomentar un cambio democrático en la región (Joshi y Stein, 2013).

Desde el 2002 al 2011, el gobierno del PJD adoptó un enfoque “liberal” hacia el vecindario oriental, caracterizado por políticas de apertura de fronteras, reuniones ministeriales conjuntas y diálogo cultural y civil. Sin embargo, a pesar de este optimismo inicial en que parecía que se abría un período de amistad en el vecindario, la apuesta de Turquía por la hegemonía regional había encallado en las rocas sirias (D’Alema, 2013; Hinnebusch, 2015).

Como se mencionó, los levantamientos árabes fueron una coyuntura decisiva en la región, pues dejaron a Turquía en una encrucijada enfrentando un dilema entre sus intereses y la ética. Se habían establecido fuertes relaciones bilaterales con los países vecinos, las cuales trajeron beneficios económicos en ámbitos como la inversión, el comercio y el turismo, haciendo caso omiso al tipo de gobierno. Entonces, el tomar una posición prodemocrática y proveer apoyo activo a la resistencia popular contra los regímenes establecidos podría poner en peligro sus intereses económicos, pero al mismo tiempo continuar apoyándolos podría socavar las ambiciones de Turquía de adquirir un papel de liderazgo regional y disminuir sus credenciales de ser un modelo para otros países (Öniş, 2015). En términos geoestratégicos, Turquía se hallaba en una región sumida en guerras civiles extendidas, con una intensificación de la violencia e intervenciones militares por actores regionales e internacionales, y conflictos complejos y multifacéticos donde actores estatales y no estatales se comprometieron en una miríada de alianzas cambiantes (Altunışık, 2020). El estallido del conflicto entre los gobiernos árabes y sus poblaciones hizo que la política de “cero problemas” ya no fuera sostenible. En lugar de una situación de “cero problemas”, Turquía parecía estar enfrentando “cero vecinos sin problemas” (Taşpınar, 2012). Aunque esta situación no implicó una revisión total de la doctrina de la “profundidad estratégica”, algunos de sus principios tuvieron que reconsiderarse ante la nueva coyuntura regional. Entre ellos, se tuvo que dejar de lado la idea de “cero problemas”, pues ahora Turquía reivindicaría explícitamente su liderazgo en el proceso de democratización para expandir su modelo de democracia y modernización con el objetivo de un Medio Oriente más estable, seguro y pacífico (D’Alema, 2017).

En cuanto a su relación con Siria, las revoluciones árabes “obligaron a Turquía a considerar más seriamente la crisis en el contexto de su estrecha relación económica, las tensiones sunitas y alaui-tas, la democratización, el equilibrio regional y también con mayor urgencia la cuestión kurda” (Ozkan y Korkut, 2013). Por esta razón, el conflicto sirio tenía complejas implicancias para Turquía. Ambos comparten una frontera extensa; Siria es la principal ruta de comercio turca hacia el corazón de la tierra árabe, y los turcos suníes tienen varios vínculos de negocios en el camino. Pero, sobre todo, el posible nacimiento de un Estado kurdo amenaza el orden dominante de Turquía, siendo que en el norte de Siria el Partido de la Unión Democrática (PYD), el ala siria del PKK es la fuerza mejor organizada y establecida de las fuerzas kurdas (Tugal, 2012).

En este contexto, Turquía se encontró en la dicotomía de mantener las ganancias políticas y económicas obtenidas con la política de “cero problemas con los vecinos”, por un lado, y apoyar a un régimen abiertamente autoritario, por el otro, lo que afectaría el prestigio de la opinión pública árabe (D’Alema, 2017). Había varias razones para apoyar a al-Assad: la reducción de restricciones políticas e introducción de reformas económicas; que Siria sea el mayor socio comercial de Turquía, y su cooperación contra el PKK, ya que Siria tiene una proporción significativa de la población kurda. Por ello, si Damasco se desestabilizaba, inevitablemente impactaría en Ankara, lo que podría aumentar el reclutamiento del PKK, considerado como una organización terrorista secesionista, política y culturalmente reprimida, y si la violencia escalaba, un amplio flujo de refugiados golpearía la economía turca (Joshi y Stein, 2013; Ozkan y Korkut, 2013).

En un principio, se intentó contener la situación mediante el diálogo con una diplomacia de alto nivel en la que tanto Erdoğan como Davutoğlu y el jefe de Servicios de inteligencia conversaron con el gobierno sirio e incluso visitaron Damasco para presionar por reformas (Ozkan y Horkut, 2013). Pero la represión de al-Assad pesó más fuerte y decidieron sacrificar sus vínculos con el régimen a través de sanciones y el apoyo a la oposición política y armada, especialmente al Ejército Libre de Siria. Incluso fueron anfitriones de conferencias de la oposición siria, como la Conferencia Siria para el Cambio y el Congreso Nacional de Salvación, este último con-

siderado como gobierno *de facto* reconocido por el gobierno turco como representante legítimo del pueblo sirio (González Levaggi, 2017). El PJD ahora veía a las dictaduras represoras como la amenaza más seria a su ambición por tener un vecindario pacífico y a la democracia como solución (Hinnebusch, 2015). Con este objetivo, además de apoyar a la oposición siria, Turquía se acercó a países suníes de la región, como Arabia Saudita y Catar, y a los países occidentales más activos como Estados Unidos, Francia y el Reino Unido, pero en el proceso eso involucró, en apoyo al régimen sirio, a Irán y Rusia (D'Alema, 2017).

Los acontecimientos regionales y, específicamente, las relaciones cada vez más tensas entre Siria y Turquía, luego del desalineamiento causado por la Primavera Árabe, efectivamente muestran que el paradigma de “cero problemas con los vecinos” no pudo resistir una coyuntura regional que presionaba por un involucramiento más activo, aunque este haya sido a costa de ese anhelado vecindario pacífico. Otros principios propuestos por Davutoğlu fueron tenidos en cuenta para la reorientación política, como el de equilibrio entre la seguridad y la libertad. La guerra civil que se desató en Siria era peligrosa no solo por la cercanía geográfica o por el problema kurdo, sino también por las consecuencias negativas domésticas del influjo masivo de refugiados, la ruptura de circuitos económicos fronterizos y de seguridad y, a nivel regional, por el involucramiento de potencias regionales como Arabia Saudita y los estados del Golfo en apoyo a los suníes, por un lado, y el apoyo de la Federación Rusa e Irán a Siria, por el otro, que generaron tensiones entre los actores y una competencia estratégica (González Levaggi, 2017). En consecuencia, Turquía optó por priorizar su seguridad geopolítica y regional y la defensa de la democratización.

La escalada del conflicto y una intervención más activa de Turquía en este fueron consecuencia del derribo por parte de Siria de un avión turco de reconocimiento Phantom F-4. A partir de entonces la estrategia comienza a inclinarse en favor de una intervención directa y ya no simplemente el apoyo a la oposición (Joshi y Stein, 2013). Este cambio continuó empeorando las relaciones de Ankara con sus vecinos, pues el haber acudido a la OTAN para asistencia militar condujo a una amenaza de Irán de que el despliegue

de un sistema de misiles de la organización podría causar una nueva guerra mundial (D'Alema, 2017).

Ankara vio la Primavera Árabe como una oportunidad para expandir su influencia en la región, y no iba a dejar que la situación de Siria fuera un obstáculo, aunque ello le costara el ideal de tener cero problemas con sus vecinos. Por ello, impulsó una transición democrática en Damasco para mantener su preponderancia en la región y demostrar que los valores democráticos y el islam son compatibles. En este contexto, Erdoğan declaró: “Insha’Allah, pronto iremos a Damasco para abrazar a nuestros hermanos. Ese día está cerca, Insha’Allah leeremos el-Fatiha en la tumba de Salahuddin y rezaremos en la mezquita Emevi allí” (Aydıntaşbaş, 2020).

Segunda etapa (2012-2016): La ruptura definitiva

La Primavera no duró para siempre y con ella se evaporaron las esperanzas de que una expansión en la participación y una gobernanza democrática en el mundo árabe significaran la llegada al poder de gobiernos que podrían establecer vínculos cercanos con Turquía, y así generar un cambio de balance de poder en la región. Sin embargo, la rápida sucesión de eventos llevó a una reimposición de gobiernos autoritarios o a guerras civiles, lo que desencadenó intervenciones externas e intensificó la competencia entre poderes regionales. Esto obligó a Turquía a revisar sus supuestos de política exterior. Los desarrollos posteriores a la Primavera Árabe demostraron las limitaciones de Turquía en su búsqueda por el liderazgo regional y su habilidad para influir eventos a su gusto, incluso presentaron nuevas amenazas a su seguridad nacional y aspiraciones regionales incluyendo inestabilidad en sus fronteras, ataques terroristas y flujos masivos de refugiados (Altunışik, 2020).

Como se mencionó anteriormente, la reacción inicial fue presionar al régimen de Assad para que lleve a cabo reformas políticas, esperando que los fuertes lazos entre Erdoğan y Assad permitan a Turquía desempeñar un papel constructivo en la apertura política de Siria, sin necesitar un cambio de régimen. Esta postura demostró ser inútil cuando Assad comenzó a librar una guerra brutal contra las

fuerzas de la oposición. El gobierno del PJD declaró abiertamente su oposición al régimen sirio y su apoyo a las fuerzas de oposición. Esto, a su vez, lo involucró en conflictos sectarios, pues la oposición es mayoritariamente suní, a diferencia del régimen chiita de Assad. Además, se consideró una iniciativa para diseñar una intervención humanitaria multilateral para poner fin a la guerra civil en Siria y para hospedar a un gran flujo de refugiados que huían de las atrocidades de las fuerzas del régimen sirio. Ahora la política hacia Siria comenzó a ser impulsada por consideraciones éticas y humanitarias, pero también por una política realista resumida en la declaración de Erdoğan: “Siria es un asunto interno de Turquía” (Öniş, 2015).

Turquía comenzó a identificar más amenazas en el vecindario y, consecuentemente, fue más propensa a utilizar medios militares para lidiar con ellas, convirtiéndose así en parte de la polarización regional, tanto en el plano material como en el de las ideas (Ibídem). En primer lugar, por la escalada del conflicto sirio en una guerra civil y su repercusión en choques fronterizos, y luego por el ascenso de grupos yihadistas en la región, particularmente el Estado Islámico (EI) entre el 2013 y el 2014 tomando control de territorios en el norte de Siria e Irak, lo que llevó a la comunidad internacional a priorizar la seguridad en la región en lugar de apoyar las transiciones democráticas emergentes. Sin embargo, Turquía adquirió una reputación negativa para los aliados occidentales y la opinión pública árabe no solo por fallar en dar una respuesta adecuada a esta crisis, sino también por haber apoyado a la rama siria de Al Qaeda (Jabhat al-Nusra), al pertenecer a parte de la diversa oposición contra al-Assad. Incluso fue acusada de proveer armas, entrenamiento y libertad de movimiento en las fronteras al EI (Dalay, 2016; D’Alema, 2017).

Un segundo factor contribuyó a una nueva óptica de política exterior, la cuestión kurda y el fortalecimiento de las milicias kurdas en Siria. Luego de recibir ayuda militar de Estados Unidos, milicias kurdas y no kurdas formaron las Fuerzas Sirias Democráticas (FDS), lo que les permitió contrarrestar la influencia del Estado Islámico y controlar la mayor parte del territorio del noroeste y este de Siria. A su vez, la rama kurda de las milicias sirias, Unidades de Protección Popular (YPG en kurdo), pudo crear en esa área el Territorio Autónomo Kurdo. Esto animó los sen-

timientos nacionalistas de esta minoría y repercutió en la política exterior turca donde “la prioridad de Ankara pasó de apoyar el cambio de régimen en Damasco a prevenir el surgimiento de un área kurda autónoma en Siria” (Aydıntaşbaş, 2020).

Un tercer factor que afecta la seguridad de Turquía es el influjo de refugiados desde Siria, lo que no solo desafió sus capacidades financieras, sino que creó una difícil situación social en las regiones del sudeste, con hechos esporádicos de violencia. En último lugar, el directo involucramiento de Rusia exacerbó las tensiones con Moscú, imponiendo sanciones a Ankara (D’Alema, 2017).

En consecuencia, Turquía tuvo que adaptarse modificando sus prioridades de seguridad nacional ante la amenaza a su integridad territorial. Efectivamente, el ideal de “cero problemas con los vecinos” quedó en el olvido. Precisamente por ello adoptó una política de compromiso selectivo en la región y una suerte de doctrina preventiva (Dalay, 2016). La prioridad pasó a ser entonces evitar el “derrame” de la guerra civil sobre su territorio, para lo cual balanceó sus compromisos estratégicos con Occidente y su activismo en Medio Oriente, logrado a través de la defensa provista por la OTAN en la frontera sur con el Sistema de Defensa Patriot (González Levaggi, 2017). En este contexto, desde 2016 hasta la fecha las fuerzas armadas turcas llevaron adelante cinco operaciones militares, la última en 2020 para proteger en Idlib los puestos de observación turcos de una ofensiva militar siria y para crear una zona segura para las personas desplazadas (Aydıntaşbaş, 2020).

Por otro lado, no pueden desconocerse hechos de política doméstica turca que repercutieron en la política exterior. Entre ellos estuvieron las crecientes tensiones entre el presidente y el primer ministro Davutoğlu por el éxito del acuerdo firmado por este último sobre la crisis de refugiados negociado con la Unión Europea, que llevó a la renuncia de este, dejando al presidente de la República como actor principal en la política, y el intento de golpe de Estado en 2016 por una facción de las fuerzas armadas, aprovechado por Erdoğan para llevar a cabo una reforma constitucional para transformar a Turquía en una república presidencial. Domésticamente, la política hacia Medio Oriente buscada por el gobierno del PJD ahora se orientaría hacia la seguridad ante el colapso del proceso de paz kurdo (2014-2015); la renuncia de Davutoğlu, principal arquitect-

to del abordaje de “cero problemas con los vecinos”, hizo perder el ímpetu idealista; el creciente poder de Erdoğan alimentó posturas antikurdas, y, por último, las reacciones internacionales luego del golpe fallido afectaron las relaciones turcas con otros Estados, especialmente con aquellos de Occidente. Desde entonces, Erdoğan se ha vuelto más autoritario, usando una retórica anti-Occidente y tomando decisiones en materia de política exterior contrarias a los intereses de la alianza transatlántica. Asimismo, factores externos se sumaron a los desarrollos internos para traer cambios en la política exterior, como fueron el fortalecimiento del PYD en el norte de Siria y el incremento de los ataques del EI en el territorio turco. Considerando un escenario geopolítico más amplio, el involucramiento directo de Rusia, la reticencia de la administración Obama de involucrar más tropas norteamericanas en Medio Oriente y las divisiones dentro de los países árabes suníes resultaron en un revés del balance de poder a favor del frente pro-Assad, que también incluye a Irán (D’Alema, 2017; Parlamento Europeo, 2019).

Tercera etapa (2016-actualidad): El punto de quiebre y una nueva política exterior

En este contexto, Turquía se encontró aislada y Erdoğan intentó orientar la postura del país hacia una posición más pragmática dejando de utilizar la retórica que respalda el cambio del régimen de Assad. En consecuencia, se revisaron las prioridades estratégicas, ya que el EI y el avance kurdo representaban una amenaza más seria, pues los ataques terroristas en territorio turco y el fortalecimiento del PYD en el norte de Siria representaban un riesgo inminente a la integridad territorial. Una actitud menos pasiva contra el primero contrarrestaría la influencia del segundo. Para salir del aislamiento, intentó mejorar las relaciones con actores clave, disminuyendo las tensiones con Irán y Rusia. Mientras que las relaciones con estos países comenzaron a normalizarse, lo que permitió lidiar con el EI y el PYD al mismo tiempo, aquellas con Europa se deterioraron (D’Alema, 2017).

La nueva política exterior hacia Medio Oriente se caracterizó por un incremento en las percepciones de amenaza y securitización de

asuntos elevados a la categoría de amenazas a la seguridad nacional, el involucramiento en la polarización geopolítica de la región y la participación en la competencia de suma cero con otras potencias regionales; el incremento del uso de poder militar y una política más arriesgada; y la preferencia por acciones unilaterales, desconfiando de alianzas tradicionales y buscando autonomía en su política. Estos son los nuevos medios para proteger sus intereses en Medio Oriente, redefinir su rol frente a sus aliados y adversarios mientras mantiene domésticamente la seguridad del régimen y las alianzas. Esta nueva doctrina es producto de cambios tanto en el vecindario geoestratégico de Turquía como a nivel doméstico. Aunque también muestra el entendimiento del nuevo ambiente por parte de la elite política del PJD reflejado en sus inclinaciones ideológicas (Altunışik, 2020). Asimismo, la implementación de un nuevo paradigma aumentaría la autonomía e independencia del país. En palabras de Erdoğan durante una cumbre de la OTAN: “Turquía es independiente en su política exterior y no busca permiso de otros para lanzar operaciones para su propia seguridad” (Daily Sabah, 5/12/2019).

Si bien el nuevo paradigma no avala el régimen de Assad, el punto de quiebre consiste en abandonar una postura intransigente contra el cambio de gobierno. Ahora el objetivo consiste en mantener la integridad territorial de Siria creando áreas de control a lo largo de la frontera compartida como una *buffer zone* (zona de amortiguamiento) frente a grupos como las Unidades Populares de Protección Kurdas (YPG) basada en la percepción de que se convirtieron en amenazas existenciales a la seguridad nacional turca (Yüksel y van Veen, 2019).

Los problemas comenzaron por la declaración del establecimiento de un “sistema democrático federal” llamado Rojava por el grupo kurdo en Siria, el Partido de la Unión Democrática (PYD), y sus aliados en el norte en marzo de 2016. Esto alertó a Turquía para prevenir el ascenso de un Kurdistán autónomo bajo la égida del PYD, que podría contribuir a las actividades del PKK en Turquía. Lo que complica aún más las cosas es que el grupo armado del PYD, las YPG, se convirtieron en el principal aliado de Estados Unidos y la Unión Europea en la guerra contra el Estado Islámico en Siria e Irak, lo que le permitió al PYD/YPG expandir su control en el norte de Siria, declarando a los territorios “administra-

ciones autónomas”. En consecuencia, para frustrar los objetivos kurdos, Ankara estuvo dispuesta a cooperar con Irán e incluso con Damasco. El gobierno de Erdoğan, al percibir estos desarrollos como una amenaza directa a la seguridad nacional, convirtió en primera prioridad de su política siria frustrar las aspiraciones del PYD en el norte. Junto con el referéndum de independencia en Irak por el Gobierno Regional del Kurdistán en 2017, se resecuritizó domésticamente el asunto kurdo. Desde entonces, la política de Turquía para con su vecindario inmediato estuvo conducida principalmente por la problemática kurda (Altunışik, 2020; D’Alema, 2017).

Si bien en un principio Turquía se inclinó por adquirir un rol hegemónico en la región luego de los levantamientos árabes, lo que llevó a una intensa competencia por poder e influencia y que aumentó la polarización regional, esto condujo a un deterioro de las relaciones con el eje liderado por Arabia Saudita que incluye a los Emiratos Árabes Unidos y Egipto. Pero, mientras que la competencia con este eje se extendió a toda la región, su conflicto con el otro líder regional, Irán, se limitó a Siria e Irak hasta cierto punto. Aunque Ankara y Teherán divergían en su apoyo a la oposición o al régimen, eso se tradujo en una fractura de sus lazos. Sin embargo, en el período post 2016, Irán reprochó las operaciones militares en Siria, mientras que Turquía fue perturbada por el activismo creciente de Irán y sus milicias en apoyo al régimen en áreas cercanas a Turquía. Más allá de las disidencias, ambas partes participaron en los procesos de paz (Altunışik, 2020).

¿Una historia sin fin? Idlib, el último bastión rebelde en Siria

Habiéndose cumplido diez años del inicio del conflicto muchas cosas cambiaron y, si bien parece haber más incertidumbres que certezas, una cosa parece segura: la guerra civil siria no muestra horizontes certeros sobre un posible fin. Algunas explicaciones podrían ser tanto el incumplimiento de los procesos de paz como la superposición de intereses de los diferentes actores involucrados en el conflicto y sus negativas a ceder. Por otra parte, la propia evolución del control territorial en Siria sigue fomentando las dudas de su desenlace.

El conflicto generó un nuevo reordenamiento en la región que permitió el aprovechamiento del territorio sirio, provocado por el vacío generado en el manejo del mismo y la falta de control total por parte del gobierno de Assad, por parte de actores externos mediante instalaciones estratégicas y conquistas territoriales, convirtiéndose así en un campo de batalla para todo tipo de operaciones (González Levaggi, 2019). Si bien el escenario fue mutando con el tiempo, los grupos rebeldes tienen el control de varias ciudades del norte y noroeste de Siria, incluyendo Idlib.

Esta provincia es un área clave para el conflicto, ya que junto con partes de Hama, Latakia y Alepo es el último bastión de grupos rebeldes y yihadistas, cuya fuerza dominante es Hayat Tahrir al-Sham (HTS), anteriormente conocido como el afiliado de Al Qaeda Jabhat al-Nusra, que tratan de derrocar al presidente Assad desde 2011. Este grupo asumió el control total de la provincia luego de derrotar al Frente de Liberación Nacional (FLN), apoyado por Turquía, y de la formación del Gobierno de Salvación de Siria a principios de 2019. Luego de la toma de control de los grupos islámicos, las actividades turcas en Idlib se limitaron a proveer seguridad a lo largo de la zona desmilitarizada, que resultó de las provisiones del Acuerdo de Sochi, y proporcionar asistencia humanitaria a los campos de refugiados. En términos generales, se desarrolló una estrategia de contención, a diferencia del objetivo de reconstrucción luego de las operaciones militares, donde la presencia de Turquía en esta provincia busca impedir una ofensiva contra HTS que puede desencadenar un importante flujo de refugiados hacia el país (Yüksel y van Veen, 2019). Por esta razón, los presidentes de Turquía y Rusia acordaron establecer una zona desmilitarizada de 15 a 20 kilómetros alrededor de la provincia de Idlib que sería patrullada por tropas turcas y rusas, y así contrarrestar la influencia de grupos terroristas y rebeldes (DW, 17/9/2018).

Para Turquía, la importancia de Idlib reside en dos cuestiones: sus aspiraciones de convertirse en potencia regional y, recientemente, debido a sus percepciones de amenaza frente a Siria y los kurdos sirios, el gobierno del PJD quiere tener voz sobre el futuro de Siria cuando llegue el momento de una solución política. Siendo gran parte del territorio recapturado por Damasco, Idlib se había conver-

tido en el último refugio seguro para las fuerzas de oposición contra el régimen de Assad y sus aliados, y el gobierno del PJD quería que se mantenga así hasta alcanzar una solución política a la crisis siria. La otra razón de la importancia de esta provincia reside en que Ankara quiere prevenir otra ola de refugiados que cruce la frontera si continúan los ataques del régimen sirio. Esta situación pondría al gobierno en una posición difícil debido a la presión interna para limitar las nuevas llegadas y garantizar el regreso de parte de los refugiados presentes en Turquía. Los objetivos de Turquía sobre el desarrollo del futuro del conflicto entraron en tensión con sus socios de Astana, Rusia e Irán, principales aliados del régimen de Assad, y su comprensión de los acuerdos de Sochi. Si bien Turquía percibió el acuerdo como una continuidad del *statu quo* hasta que se alcance una solución pacífica a la crisis siria, Rusia lo vio como una solución provisional hasta que el régimen de Assad consolide su control de la provincia (Altunışik, 2020).

Si bien la oposición alguna vez controló gran parte del país, el ejército sirio retomó la mayor parte del territorio en los últimos cinco años con ayuda del poder aéreo ruso y milicias apoyadas por Irán. El ejército busca “liberar a Idlib”, que había sido sujeta a un acuerdo de “desescalada” con Turquía, Rusia e Irán desde mayo de 2017 pidiendo el cese de hostilidades en cuatro bastiones de la oposición, la “separación” de los yihadistas y los rebeldes y la entrada de ayuda humanitaria sin trabas. Entonces, luego del restablecimiento del control de gran parte de Siria, el régimen de Assad con ayuda de sus aliados rusos e iraníes comenzó a avanzar al noroeste en la segunda mitad del 2019. A pesar de la presencia de puestos de observación turcos y rusos, el gobierno sirio retomó gran parte del área, sobre todo al sur, en particular la provincia de Homs y Ghouta, cerca de Damasco. La recuperación implicó el desplazamiento y asesinato de civiles junto con la destrucción de áreas residenciales. Más allá de los acuerdos para una desescalada y desmilitarización, estos nunca se completaron en su totalidad, sobre todo por la presencia de grupos terroristas islámicos reticentes a cumplirlos (Altunışik, 2020; BBC, 18/2/2020).

Por otro lado, las milicias kurdas, aprovechando las confrontaciones entre el ejército sirio y los rebeldes, obtuvieron en 2014 el control de varios territorios al norte declarando la creación de

“administraciones autónomas” en Afrin, Kobane y Jazira, y además aprovecharon la ayuda ofrecida por Estados Unidos para combatir al Estado Islámico (BBC News Mundo, 13/10/2019). Esto representó una amenaza para Turquía, quien prefiere que Siria mantenga su sistema unitario sin ceder autonomía a los kurdos, temiendo la repercusión que podría tener en su país esta situación que alienta el separatismo.

El conflicto entró en una nueva etapa en octubre de 2019 con la retirada de mil tropas estadounidenses, por orden de Donald Trump, que apoyaban a combatientes kurdos y turcos en la frontera entre Siria y Turquía (Laub, 2020). Esto permitió que Erdoğan lance la “Operación Manantial de la Paz” con ofensivas militares a través de su frontera en el noroeste, acción criticada por sus aliados de la OTAN, ya que las FSD eran un aliado de la coalición norteamericana para combatir al EI y habían jugado un importante rol en derrotar al grupo en Siria. El objetivo era desplazar a los combatientes kurdos, considerados terroristas. Estos, ya sin opciones, debieron recurrir al apoyo del gobierno sirio, lo que les permitió a las fuerzas del gobierno y de sus aliados rusos alcanzar áreas kurdas controladas que Turquía no pudo alcanzar, recuperando así gran parte del territorio (Uras, 2019).

El cese al fuego de esta operación se dio en el marco de una negociación para facilitar la retirada kurda de la zona con el entonces vicepresidente de los Estados Unidos, Mike Pence, quien prometía no imponer más sanciones y retirar las existentes una vez que se complete la operación militar. Un segundo acuerdo de cese al fuego se alcanzó con Rusia para dar a los kurdos tiempo adicional para completa su retirada, luego de lo cual Ankara y Moscú realizarían patrullas conjuntas en la zona para evitar enfrentamientos con las fuerzas del gobierno sirio que se trasladarían allí. Además, el acuerdo prevé que las FDS se retiren de ciudades clave, ahora controladas por Siria, cerca de la frontera, como Manbij y Kobane (Uras, 2019).

Los intereses turcos están relacionados con la frontera compartida con Siria, donde los kurdos quieren tener su región independiente en Rojava. En consecuencia, para impedir que logren su cometido e ingresen a su territorio, Turquía propone con el fin de obtener seguridad fronteriza la creación de una *buffer zone*, es decir, una

“zona segura”, como un cinturón de seguridad en la franja fronteriza del lado sirio para limitar una posible conexión entre los territorios controlados por las milicias del Partido de Unión Democrática (PYD) y la región turca de mayoría kurda donde el PKK se encuentra activo y, a su vez, para expulsar al Estado Islámico y albergar futuros refugiados.

Las tensiones entre Siria y Turquía alcanzaron un punto cúlmine en febrero de 2020. El Gobierno sirio, entusiasmado por las sucesivas victorias en zonas de desescalada intentando recuperar Idlib de los yihadistas y los rebeldes, comenzó a acercarse a los puestos de observación turcos, establecidos bajo el acuerdo con Rusia en 2018, en un avance apoyado por Rusia mediante la fuerza aérea y soporte de milicias de Hezbollah, y a tener enfrentamientos con milicias apoyadas por Turquía como el Ejército Nacional Sirio. La diplomacia no pudo frenar el inevitable enfrentamiento directo producido luego de combates rutinarios entre tropas sirias y turcas, y la amenaza del presidente Erdoğan de una operación militar en Idlib si Damasco no abandonaba las posiciones militares turcas (González Levaggi, 2020b). En este contexto, el 27 de febrero de 2020, el recrudecimiento de los ataques del Gobierno sirio provocó la muerte de una treintena de soldados turcos. En respuesta, Turquía lanzó una incursión militar en Idlib, *Operation Spring Shield*. Esta ofensiva finalizó con un acuerdo del cese al fuego firmado entre Turquía y Rusia en un conjunto de acuerdos llamados “protocolos adicionales” al acuerdo de Sochi. Un elemento central estos es la redefinición de las líneas de batalla teniendo en cuenta la nueva situación y la creación de una zona de amortiguamiento de 6 kilómetros a ambos lados de la disputada autopista de M4, que lleva a Turquía y permite que los rebeldes consigan suministros, y que sería patrullada conjuntamente por fuerzas turcas y rusas (Altunışik, 2020; Cordero, 2020).

La crisis de refugiados y el desastre humanitario en el noroeste de Siria obligó a Turquía y Rusia a acordar el cese de hostilidades entre las Fuerzas Armadas Turcas y el Ejército Árabe Sirio, delimitando un pasillo de seguridad para patrullaje y la intención de facilitar el retorno de desplazados. Sin embargo, Turquía se reservó el derecho a tomar represalias contra cualquier ataque del régimen (Hurtado, 2020).

La ofensiva en Idlib produjo el desplazamiento forzado de aproximadamente 900.000 personas. Asimismo, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Michelle Bachelet, denunció ataques a campamentos de civiles calificando a la situación como crisis humanitaria (Al Jazeera, 18/2/2020). Desde el inicio del conflicto se registraron 384.000 muertes según el Observatorio Sirio para los Derechos Humanos, siendo de ese total 116.000 civiles. De acuerdo con datos que provee la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR) en su informe sobre Tendencias Globales de Desplazamiento Forzado de 2019, la población siria sigue siendo la mayor población desplazada por la fuerza en todo el mundo (13,2 millones, incluidos 6,6 millones de refugiados y más de 6 millones de desplazados internos). La importancia de Turquía no es menor, pues fue el país que acogió el mayor número de personas desplazadas a través de las fronteras, la mayoría de las cuales eran refugiados sirios (92 %), seguido por el Líbano, Jordania, Irak y Egipto.

Actualmente, a pesar de las iniciativas para pacificar el conflicto, este no parece cesar. El extremismo islámico, la intervención de Rusia, el avance sirio a los puestos de observación turcos, los intereses de Ankara y el envío de tropas a la ciudad de Idlib funcionaron como una bomba de tiempo que detonó en un enfrentamiento directo con un ataque aéreo sirio que ocasionó la muerte de 33 soldados turcos en febrero de 2020 (Marcus, 2020). Nuevos ataques aéreos rusos en octubre que tuvieron como objetivo al centro de entrenamiento de las fuerzas del Ejército Nacional Sirio, siendo el más mortífero en Idlib desde la tregua negociada, provocaron la intervención de Erdoğan, quien afirmó que aquello no era una señal de paz duradera en la región y que no dudará en intervenir para eliminar a los terroristas (Al Jazeera, 28/10/2020). La tregua entre Turquía y Rusia, negociada en marzo, parece pender de un hilo, y esa paz duradera a la que siempre se aspira llegar todavía parece lejana. Mientras tanto, la relación con Siria seguirá cargada de tensiones, tal vez a la espera de que otra Primavera la pueda recomponer, y la coyuntura excepcional que le permitió a Turquía mantener cero problemas con sus vecinos parece estar más lejos que nunca.

Conclusión

Para concluir, Turquía no solo fue incapaz de rehacer el Medio Oriente a su imagen, sino que en el intento quedó atrapada en medio de antagonismos que desencadenaron en amenazas sectarias, extremistas y etnonacionalistas que socavaron los fundamentos del orden regional. La política de “cero problemas con los vecinos” fue sobrepasada por un contexto que, en un principio, podría haberle sido favorable, pero la rapidez de una sucesión de hechos le impidió su concreción. La complejidad que adquirió la Primavera Árabe en Siria que derivó en una guerra civil parece expresar la conflictividad misma de la región, con tensiones fronterizas, extremismo religioso, clivaje históricos-identitarios, involucramiento de actores no estatales y de potencias extrarregionales.

Estas complicaciones propias de la región, aplicadas al caso particular de Siria, le dificultan a Turquía implementar una política exterior abstracta. En consecuencia, al tener que tomar partido por el desenvolvimiento del levantamiento contra el régimen de Assad en una guerra civil, Turquía se vio ante el dilema de mantener el ideal ya insostenible de un vecindario pacífico, sacrificando con ello su rol como modelo regional capaz de conciliar la democracia con el islam, o apoyar a la oposición siria a costa de la ruptura de unas relaciones reconstruidas con Siria que, en su momento, demostraron ser el éxito de la política de “cero problemas con los vecinos”.

El involucramiento de Turquía en la guerra civil de Siria y su nueva orientación en política exterior fueron consecuencia del incremento en sus percepciones de amenaza, especialmente por el temor al surgimiento de un Kurdistán autónomo que atente con desintegrar el territorio turco de la Anatolia y por el masivo flujo de refugiados que debió hospedar. En el proceso, su excesivo compromiso contribuyó a una mayor inestabilidad socavando así sus intereses y su imagen internacional como mediadora benigna. A su vez, este activismo sin moderación le costó crecientes riesgos de seguridad en su frontera sur. Finalmente, Turquía debe poder conciliar la tensión entre el deseo de jugar un ambicioso rol en la región y el enfoque pragmático más cauto, reconociendo sus limitaciones e intentando superar sus déficits democráticos de querer actuar como

modelo regional, especialmente frente a potencias de la zona rivales no democráticas como Arabia Saudita e Irán.

Los eventos que sucedieron a la Primavera Árabe demostraron no solo los límites de Turquía para ocupar un papel de liderazgo regional, sino también su capacidad de adaptación y pragmatismo en términos de política exterior ante la volatilidad de las circunstancias externas. Sin embargo, este mismo pragmatismo terminó con un ideal tan potente como el de alcanzar un vecindario pacífico y sin problemas. A pesar de parecer inalcanzable, en determinadas circunstancias excepcionales, Turquía tuvo la oportunidad de implementarlo y obtener beneficios. Aunque la coyuntura terminó presentando más amenazas que oportunidades, no debería abandonarse el ideal de alcanzar “cero problemas con los vecinos”. Aunque pueda parecer utópico e imposible, debería ser una guía para la orientación de las iniciativas de política exterior. Si bien muchas veces los intereses nacionales entrarán en contradicción con ello, ya que el conflicto es inherente a lo político, el anhelo por desenvolverse en una región pacífica debe ser una convicción permanente, pues, si bien el conflicto nunca dejará de existir, es posible limitarlo. Retomando el lema de Atatürk, el norte debe ser “paz en casa, paz en el mundo”.

En la actualidad, el fin del conflicto parece estar lejos, y Ankara se encuentra en una encrucijada para poder conjugar su postura con Occidente y con Medio Oriente, sin dejar de lado su idea de recuperar el liderazgo regional que alguna vez supo tener. En cuanto al desenlace en las relaciones con Siria, así como del amor al odio hubo una primavera, nada parece indicar que tal vez no pueda suceder lo mismo de manera inversa.

Bibliografía

- AL JAZEERA (2020). “Erdoğan warns of military action in Syria, decries Russian strike”. *Al Jazeera*, 28 de octubre. Disponible en: <https://www.aljazeera.com/news/2020/10/28/Erdoğan-warns-of-military-action-in-syria-decries-russian-strike> [Consultado: 5/11/2020]
- ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (2020). “Tendencias Globales: desplazamiento forzado en 2019”. Disponible en: <https://www.acnur.org/stats/>

- globaltrends/5eeaf5664/tendencias-globales-de-desplazamiento-forzado-en-2019.html [Consultado: 5/11/2020]
- ALTUNIŞIK, M. (2020). “The New Turn in Turkey’s Foreign Policy in the Middle East: Regional and Domestic Insecurities”. *Istituto Affari Internazionali*, 20 (17).
- ALTUNIŞIK, M. y MARTIN, L. G. (2013). “Making Sense of Turkish Foreign Policy in the Middle East under AKP”. *Turkish Studies*, 12 (4), pp. 569-587.
- ARAS, B. y KARAKAYA, R. (2008). “From Conflict to Cooperation: Desecuritization of Turkey’s Relations with Syria and Iran”. *Security Dialogue*, 39 (5), pp. 495-515.
- AYDINTAŞBAŞ, A. (2020). “A New Gaza: Turkey’s Border Policy in Northern Syria”. *European Council on Foreign Relations*. Disponible en: https://www.ecfr.eu/publications/summary/a_new_gaza_turkeys_border_policy_in_northern_syria [Consultado: 8/6/2020]
- BUZAN, B. y WÆVER, O. (2003). “The Middle East: a perennial conflict formation”. *Regions and Powers: The Structure of International Security*. New York: Cambridge University Press, pp. 187-218.
- BBC NEWS (2020). “Syria war: Why does the battle for Idlib matter?”. *BBC News*, 18 de febrero. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-45403334> [Consultado: 5/10/2020]
- CODERO, Á. (2020). “Siria: Decenas de soldados turcos muertos en Idlib en enfrentamientos con tropas de al-Assad”. *France 24*, 27 de febrero. Disponible en: <https://www.france24.com/es/20200227-siria-decenas-de-soldados-turcos-son-asesinados-en-idlib-en-enfrentamientos-con-al-assad> [Consultado: 5/10/2020]
- DALAY, G. (2016). “Turkey’s Post-Arab Spring Foreign Policy”. *Foreign Affairs*. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/2016-11-24/turkeys-post-arab-spring-foreign-policy> [Consultado: 9/6/2020]
- D’ALEMA, F. (2017). “The Evolution of Turkey’s Syria Policy”. *Istituto Affari Internazionali*. Disponible en: www.jstor.org/stable/resrep17524 [Consultado: 3/6/2020]
- DAVUTOĞLU, A. (2010). “Turkey’s Zero-Problems Foreign Policy”. *Foreign Policy*. Disponible en: <https://foreignpolicy.com/2010/05/20/turkeys-zero-problems-foreign-policy/> [Consultado: 5/6/2020]
- DEUTSCHE WELLE (2018). “Russia, Turkey agree to create demilitarized zone around Syria’s Idlib”. *DW*, 17 de septiembre. Disponible en: <https://www.dw.com/en/russia-turkey-agree-to-create-demilitarized-zone-around-syrias-idlib/a-45530727> [Consultado: 10/3/2021]

- DAILY SABAH (2019). “Turkey is Independent in Its Foreign Policy, President Erdoğan says”. *Daily Sabah*, 5 de diciembre. Disponible en: <https://www.dailysabah.com/diplomacy/2019/12/05/turkey-is-independent-in-its-foreign-policy-president-Erdogan-says> [Consultado: 10/3/2021]
- EUROPEAN PARLIAMENT (2019). “Turkey’s military operation in Syria and its impact on relations with the EU”. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/EPRS/EPRS-Briefing-642284-Turkeys-military-operation-Syria-FINAL.pdf> [Consultado: 20/3/2021]
- GONZÁLEZ LEVAGGI, A. (2017). “Con el pueblo sirio pero sin al-Asad: política exterior de Turquía hacia Siria (2011-2015)”. En: Conde, G. *Siria en el torbellino: insurrección, guerras y geopolítica*. México: El Colegio de México, Centro de Estudios de Asia y África.
- GONZÁLEZ LEVAGGI, A. (2019). “Eurasia en ascenso: cambios y continuidades en los órdenes regionales de Asia Central, el Cáucaso y Medio Oriente” [en línea]. *Pensamiento Propio*, pp. 49-50. Disponible en: <https://repositorio.uca.edu.ar/handle/123456789/10789> [Consultado: 7/10/2020]
- GONZÁLEZ LEVAGGI, A. (2020a). “Política exterior de Turquía en la guerra civil Siria: la crisis de Idlib” [disponible en línea desde marzo 2020]. Serie de Artículos y Testimonios, n° 155. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. Disponible en: <http://www.cari.org.ar/pdf/at155.pdf> [Consultado: 3/6/2020]
- GONZÁLEZ LEVAGGI, A. (2020b). “La Guerra de Idlib”. *Perfil*, 8 de marzo. Disponible en: <https://www.perfil.com/noticias/columnistas/la-guerra-de-idlib.phtml> [Consultado: 5/11/2020]
- HINNEBUSCH, R. (2015). *Structure over Agency: The Arab Uprising and the Regional Struggle for Power*; Ashgate, Editors: S. Litzas; A. Tziampiris, pp. 119-132.
- HURTADO, L. M. (2020). “Turquía y Rusia acuerdan un alto al fuego para Idlib”. *El Mundo*, 5 de marzo. Disponible en: <https://www.elmundo.es/internacional/2020/03/05/5e614f8021efa066508b4664.html> [Consultado: 5/11/2020]
- JOSHI, S. y STEIN, A. (2013). “Not Quite ‘Zero Problems’”. *The Russia Journal*, 158 (1), pp. 28-38.
- KALIN, I. (2011). “Turkey and the Arab Spring”. *Al Jazeera Opinion*. Disponible en: <https://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2011/05/201152592939180898.html> [Consultado: 3/6/2020]
- LAUB, Z. (2020). “Syria’s Civil War: The Descent Into Horror”. *Council on Foreign Relations*, 19 de febrero. Disponible en: <https://www.cfr.org/article/syrias-civil-war> [Consultado: 25/9/2020]

- MARCUS, J. (2020). “Guerra en Siria: cómo los brutales enfrentamientos en Idlib pueden desembocar en una guerra con Turquía”. *BBC News*, 29 de febrero. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-51672280> [Consultado: 5/6/2020]
- MURINSON, A. (2006). “The Strategic Depth Doctrine of Turkish Foreign Policy”. *Middle Eastern Studies*, 42 (6), pp. 945-964.
- ÖNIŞ, Z. (2014). “Turkey and the Arab Revolutions: Boundaries of Regional Power Influence in a Turbulent Middle East”. *Mediterranean Politics*, 19 (2), pp. 203-219.
- OZKAN, M. y HASAN, T. (2014). “Turquía: ¿Un aumento de poder en el siglo XXI?”. *Revista de Ciencias Sociales (Ve)*, XX (3), pp. 494-506. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=280/28032296007> [Consultado: 5/6/2020]
- OZKAN, M. y KORKUT, H. (2013). “Turkish Foreign Policy towards the Arab Revolutions”. *Epiphany, journal of transdisciplinary studies*, 6 (1), pp. 162-181.
- TAŞPINAR, Ö. (2012). “Turkey’s Strategic Vision and Syria”. *The Washington Quarterly*, 35 (3), pp. 127-140.
- TAŞPINAR, Ö. (2008). “Turkey’s Middle East Policies: Between Neo-Ottomanism and Kemalism”. *Carnegie Papers*, Carnegie Endowment for International Peace, núm. 10.
- TUGAL, C. (2012). “Democratic Janissaries?: Turkey’s Role in the Arab Spring”. *New Left Review*, 76. Disponible en: <https://newleftreview.org/issues/ii76/articles/cihan-tugal-democratic-janissaries> [Consultado: 20/3/2021]
- URAS, U. (2019). “Turkey’s Operation Peace Spring in northern Syria: One month on”. *Al Jazeera*, 8 de noviembre. Disponible en: <https://www.aljazeera.com/news/2019/11/8/turkeys-operation-peace-spring-in-northern-syria-one-month-on> [Consultado: 10/11/2020]
- YEŞİLTAŞ, M. y BALCI, A. (2013). “A Dictionary of Turkish Foreign Policy in the AK Party Era: A Conceptual Map”. *SAM Papers*, 47 (2).
- YORULMAZLAR, E. y TURHAN, E. (2015). “Turkish Foreign Policy towards the Arab Spring: Between Western Orientation and Regional Disorder”. *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, 17.3, pp. 337-352.
- YÜKSEL, E. y VAN VEEN, E. (2019). “Turkey in northwestern Syria: Rebuilding empire at the margins”. *Clingendael Institute*.

CAPÍTULO II
CHINA EN ÁFRICA:
UNA AGENDA EN EXPANSIÓN

MARÍA JOSEFINA LAVIGNOLLE HEGUY

Resumen

Desde el inicio de su ascenso como potencia mundial, el crecimiento de China no ha cesado de crecer. Con la llegada de Xi Jinping al poder, llegó el proyecto de Nueva Ruta de la Seda, el cual favorece la pretensión imperial china. Sin embargo, semejante expansión requiere de abastecimientos que China no poseía, o, si poseía, no alcanzaban. La necesidad de expandirse y buscar recursos la llevó hasta el continente africano, cuya abundancia natural satisfaría las necesidades chinas. Allí las inversiones oscilaban entre infraestructuras y explotaciones de recursos minerales. Sin embargo, China asegura un respeto y beneficio mutuo con los países africanos, lo que contrasta fuertemente con las potencias occidentales. Las relaciones con el continente africano se han fortalecido con el paso del tiempo y con la creación del Foro de Cooperación entre China y África (FOCAC), mientras se convierte hoy en el principal inversor y socio comercial en el continente. Además del interés chino por los recursos naturales presentes en el continente, también hay un interés en temas de seguridad, cultura y en la implicancia en los organismos internacionales en donde obtiene apoyo del continente africano. Teniendo esto en cuenta, se buscará demostrar cuáles son los principales intereses de la República Popular China en el continente africano, abarcando no solamente intereses económicos,

sino también intereses de índole social, cultural, militares y de cooperación en organismos internacionales.

Palabras clave: China – África – desarrollo – comercio – inversión

El predominio de los Estados Unidos está siendo cuestionado a lo largo del globo por una gran cantidad de países. La causa principal de su cuestionada hegemonía es el surgimiento de la República Popular China como potencia mundial. Debido a la crisis del 2008 (Actis y Creus, 2018), se reavivó la hipótesis del declive de la potencia hegemónica, Estados Unidos, y el giro de la política mundial hacia el Asia-Pacífico. Esto, a su vez, trajo aparejada la necesidad por parte de China de lograr un abastecimiento a la altura de sus necesidades industriales internas. Esta necesidad se ve reflejada en la ambiciosa expansión china por el mundo a través de millonarias inversiones, abarcando una amplia variedad de ámbitos. Esto lleva a preguntarnos: ¿cuáles son los principales intereses y las principales inversiones que China realiza en África?

Para lograr contestar a la pregunta planteada, se analizará una gran variedad de áreas en las cuales China ha demostrado interés en el continente. Inicialmente, se verá cómo China ha logrado expandirse de forma continua a lo largo de los últimos años. Esto, lógicamente, le genera a Estados Unidos cierta preocupación e incertidumbre.

En segundo lugar, se verá la presencia china en África. Allí se observará cómo, de a poco, China ha ido demostrando interés en el continente y ha ido desarrollando sus relaciones. En dicho apartado se analizarán casos concretos a través de los cuales se podrán ver concretamente las inversiones en las áreas de principal interés: recursos naturales, por un lado, y la inversión en infraestructura, por el otro.

Finalmente, en el último apartado se verán otras áreas en las que China ha manifestado interés. En primer lugar, se verá cómo la potencia asiática ha ido integrándose a distintos organismos internacionales en busca de apoyo internacional. En segundo lugar, se verá cómo en materia de seguridad China también se encuentra implicada, sobre todo a través del comercio de armas y la participación en

misiones de paz de la ONU. Finalmente, en temas culturales, sociales y de medios de comunicación, también se observará cierta participación en el continente.

La expansión de China

China ha atravesado un crecimiento realmente impactante desde 1979. En ese año, Deng Xiaoping dio inicio a las reformas que permitieron el comienzo del ascenso de China como potencia global. En el período que se extiende de 1979 a 2007, China ha visto crecer su PIB de forma continua: en los 19 años que se extienden desde 1960 a 1979, el crecimiento del PIB real en China se estimaba en 5,3 %; luego, en 1990 llegó al 3,9 %, ascendió a 8,5 % en el 2000, año en el que se empiezan a vislumbrar los frutos de las reformas (Lahtinen, 2018). Finalmente, logra un pico máximo en 2007 alcanzando cifras del 14,2 %. La crisis mundial del 2008 no dejó a China sin consecuencias económicas. Dicho año, China desembolsó 586.000 millones de dólares en créditos bancarios y paquetes económicos para evitar un deterioro económico abrumador. La estrategia china frente a la crisis fue exitosa, ya que durante los tres años siguientes el PIB volvió a crecer alcanzando una tasa del 8 %. En el 2015, sin embargo, si bien el crecimiento seguía presente, los números mostraban una tasa de crecimiento inferior a las tasas de años anteriores: 6,9 %.

Hoy, China forma parte del reconocido grupo “BRICS”, junto con Brasil, Rusia, India y Sudáfrica. Este término fue acuñado en el 2001 por Goldman Sachs, haciendo referencia y agrupando a los países considerados “potencias en ascenso”. Los cinco países en conjunto representaron, en el 2019, el 23 % del PIB mundial, el 42 % de la población global, el 30 % del territorio y el 18 % del comercio internacional total (Infobae, 2019). Teniendo en cuenta los datos estadísticos, se puede observar que son de gran importancia en el mundo. Sin embargo, se podría cuestionar la cohesión interna de dicha entidad. Las diferencias abismales entre los miembros no es un detalle que se debe dejar de lado. Si se observan las estadísticas del 2018 de cada país en particular, se comprueba que China posee un PIB de 13.608 billones de dólares, frente a 2719 billones de India, 1885 billones de Brasil, 1658 billones de Rusia

y 368 billones de Sudáfrica, según el Banco Mundial. Además, se constata que el PIB de China es mayor que la suma de los PIB de los demás países miembros del BRICS, los cuales representan en conjunto alrededor del 49 % del PIB de China. Esto demuestra la clara superioridad china en comparación con los demás miembros del BRICS.

Teniendo en cuenta los criterios de Andrew Hurrell para definir a un país como potencia en ascenso (expansión de la capacidad económica, alto grado de poder político potencial militar y un papel influyente en la política global) (Actis y Creus, 2018), se observa que nuevamente se llega a la misma conclusión: China se encuentra por arriba de los demás países considerados “en ascenso”, ya que, como se ha demostrado anteriormente, con respecto a la expansión de la economía China atraviesa un crecimiento lento pero constante. Con respecto a la segunda variable, China efectivamente posee un alto grado de poder político potencial. Finalmente, podemos decir que China posee un papel influyente en la política global, ya que cualquier medida tomada por el gigante asiático generará un impacto casi inmediato en el mundo, sobre todo en Estados Unidos, quien observa muy detenidamente los movimientos de su principal rival.

Con base en esto se desarrolló una corriente que defiende la idea de que en la práctica no se está llevando a cabo un surgimiento y ascenso de las potencias del BRICS, sino que China los ha superado ampliamente en su desarrollo y crecimiento a nivel mundial. Otros factores que impulsan a China más allá de los demás Estados miembros del grupo son sus aspiraciones geopolíticas a través de zonas de influencia fuera de la región asiática (como se ve claramente en su proyecto *Belt and Road Initiative*) y con respecto a la seguridad. China se encuentra navegando en otra magnitud, ampliamente superior al resto de los miembros del BRICS. Teniendo en cuenta lo expuesto, se podría considerar que nos encontramos frente a un “nuevo bipolarismo” (Actis y Creus, 2018) en donde las dos grandes potencias son Estados Unidos y la República Popular China. Esto formaría la nueva dinámica mundial y generaría una migración del eje central de “dinamismo económico mundial del Atlántico hacia el Asia-Pacífico” (Serbin, 2018: 15).

Una consecuencia que se observa de este cambio de dinámica mundial es el surgimiento de nuevos centros de intereses para

las potencias. Las regiones comienzan a tener un peso significativo sobre todo con relación a las esferas de influencia que buscan proyectar tanto China como Estados Unidos. Si bien China se perfila como un rival de peso significativo para los Estados Unidos, requiere de cierta expansión económica fuera de sus fronteras y región para lograr mantener su economía y producción industrial. Principalmente requiere del abastecimiento de materias primas tales como minerales e hidrocarburos, ya que en su territorio dichos recursos escasean. En este contexto entra en juego el desafío de aceptar la globalización: la expansión hacia nuevos mercados no es solo una necesidad propia para lograr únicamente su propio abastecimiento, sino que es inherente al mundo en el que China se desarrolla y es necesaria para su modernización. Por medio de la globalización es que China realmente podrá alcanzar e influenciar zonas lejanas y lograr su misión imperial ancestral. Frente a esta situación, China ha puesto el ojo en África, un continente donde los recursos materiales abundan, pero las inversiones, la infraestructura, el desarrollo y la explotación no se encuentran en su máximo potencial.

La presencia china en África

La simpatía que China posee hacia el continente africano está muy relacionada con un pasado colonial común del cual salir no fue una tarea simple. Este punto en común ayudó a asentar y profundizar las relaciones entre la potencia asiática y el continente. La presencia occidental en África no es nula, al contrario. Existen varias multinacionales como, por ejemplo, Rio Tinto Group (dedicada especialmente a la minería), Glencore (empresa dedicada a las materias primas, de gran peso alrededor del mundo) y BHP Billiton (también enfocada en la minería), entre otras. Sin embargo, en las últimas dos décadas se pudo observar un aumento de las relaciones entre el continente africano y la República Popular China. Basándose en los datos del Fondo Monetario Internacional, Larry Hanauer y Lyle J. Morris logran demostrar una tendencia ascendente de las importaciones entre China y África desde el 2000 hasta el 2012 (Hanauer y Morris, 2014). La evolución de las relaciones

comerciales ha aumentado de manera pronunciada a lo largo de los doce años considerados. En el año 2000, el intercambio comercial alcanzaba un valor menor a 20.000 millones de dólares. El aumento fue importante pero progresivo a lo largo de los años hasta que en el 2010 el intercambio alcanzó el valor de 60.000 millones de dólares. Desde ese año hasta el 2012, se puede decir que el valor duplicó, ya que en el 2012 se acercó a los 120.000 millones de dólares. Es importante destacar que, en los últimos dos años, las importaciones chinas provenientes de África superaron las importaciones africanas provenientes de China, pero ambas siguieron al alza.

El crecimiento del intercambio comercial entre China y el continente africano se ha multiplicado por veinte “desde aproximadamente 10.000 millones de dólares en 2000 a 199 mil millones en 2012, lo que representa una tasa de crecimiento anual de casi el 16 %” (Hanauer y Morris, 2014: 26). El monto que China ha importado desde África en el 2012 equivale a 113,17 mil millones (Hanauer y Morris, 2014).

Pero no únicamente las relaciones de índole comercial se han visto favorecidas, las relaciones diplomáticas también han atravesado un cambio positivo. Esto queda especialmente plasmado en el “Forum on China-Africa Cooperation” (FOCAC) desde el año 2000, en el cual se lleva a cabo la primera conferencia ministerial en Beijing. Este foro de cooperación entre China y África tiene como objetivos la consulta equitativa, la mejora del entendimiento, la ampliación del consenso, el fortalecimiento de la amistad y la promoción de la cooperación.

Posteriormente, en el 2006, Beijing fue la anfitriona de la Cumbre a la cual asistieron 48 Estados africanos. FOCAC deja en claro la voluntad de compromiso de China y permite establecer una asociación estratégica entre esta y África que ofrezca igualdad política y confianza mutua (Lahtinen, 2018). China buscaba una relación de beneficios mutuos, lo que la diferencia ampliamente de las demás potencias que buscaban invertir en la región simplemente para satisfacer necesidades propias. La búsqueda del beneficio mutuo marca una gran diferencia con Occidente. Las potencias occidentales que han sabido mostrar interés en África no han invertido en fábricas que crean miles de puestos de trabajos. “Entre 2002 y 2007, los préstamos del Banco Mundial para la industria y

el comercio combinados representaron menos del 5 por ciento de todos los préstamos otorgados al África subsahariana” (Brautigam, 2009: 91). Casi la totalidad de los proyectos e inversiones occidentales en el continente africano se destinan a minería y petróleo. Si bien China realiza inversiones para el desarrollo de los recursos naturales, también lleva a cabo grandes obras de infraestructura, escuelas, hospitales, becas universitarias, inversión en agricultura, electricidad, transporte y comunicación, entre otros. Por otro lado, China, además de las inversiones, prometió en la reunión del FOCAC del 2003 desarrollar un comercio libre de aranceles a una cantidad de exportaciones provenientes de los países menos desarrollados de África. La lista de productos comprendidos en el acuerdo ha ido evolucionando: en el 2004 se negoció la lista que llegaría a contener 190 productos en el 2005. Luego, en la Cumbre del 2006 en Beijing, la lista fue ampliada a 440 productos (Brautigam, 2009).

Más allá del organismo internacional que promueve los intereses de China y el continente africano, existe un documento chino cuya intención es profundizar las relaciones entre ambos: el Libro Blanco de China sobre África de enero de 2006. Dicho libro, titulado “Política africana de China” describe cuatro principios generales del compromiso chino en África: la sinceridad, amistad e igualdad; el beneficio mutuo, reciprocidad y prosperidad común; el apoyo mutuo y estrecha coordinación y, finalmente, aprender unos de otros y buscar un desarrollo común (Hanauer y Morris, 2014).

África es clave para la estrategia comercial china, ya que representa nuevos mercados, fuentes de materias primas y socios comerciales. Además de las grandes inversiones que realiza China en relación con los mencionados recursos, también se observa un gran aporte a nivel de infraestructura y transporte, claves para poder transportarlos hasta el territorio chino. En este contexto, se destaca la conocida *Belt and Road Initiative*, también denominada “la Nueva Ruta de la Seda”. El proyecto, desarrollado por el flamante secretario general del Partido Comunista de China, y posteriormente presidente de la República Popular China, Xi Jinping, fue anunciado en el 2013 durante una visita a las regiones de Asia central y sudoriental. Se extiende desde Asia hasta Europa, pasando por Oceanía y África. El megaproyecto chino tiene como objetivo el desarrollo tanto económico como de aquello relacionado

con las infraestructuras (gasoductos, puertos, ferrocarriles, por ejemplo) de todos los países que atraviesa y que forman parte de la nueva estrategia china. Para China, la Nueva Ruta de la Seda representa “una cooperación de beneficio mutuo que promueve el desarrollo común y la prosperidad, la paz y la amistad al mejorar el entendimiento y la confianza mutuos y fortalecer los intercambios generales” (Lahtinen, 2018: 24). Todas estas inversiones, principalmente en África, implican un salto desarrollista que por sí mismos o con otros socios habría tardado mucho más tiempo (El Orden Mundial, 2019). Las inversiones se encuentran a cargo del Asian Infrastructure Bank, creado en el 2015, quien se encarga de financiar los proyectos para lograr el desarrollo de la ruta comercial.

Este “boom económico” se debe fundamentalmente a la exportación de recursos naturales mencionada anteriormente, lo que a su vez genera un aumento de las relaciones comerciales con el continente. Es importante destacar que África posee gran cantidad de las reservas mundiales de platino, cromita y roca fosfórica, además de la mitad del cobalto mundial. A dichos recursos minerales se les añaden las reservas de petróleo, que han aumentado un 40 %. China es el país que más ha forjado sus relaciones comerciales con el continente africano en los últimos 20 años. Entre los años 1998 y 2006, las exportaciones africanas a China aumentaron un 2000 %, dejando detrás a Estados Unidos. El Ministerio de Comercio chino arroja cifras comerciales entre el continente y el país asiático que muestran un crecimiento de gran magnitud en sus relaciones: en el año 2000 se estimaba el comercio entre ambos en 9000 millones de dólares, pero el 2011 escaló a 127.300 millones (El Orden Mundial, 2013).

Adentrándonos más profundamente en el continente africano, se analizarán en particular distintos países en los cuales las inversiones chinas varían según los recursos allí presentes. En primer lugar, se mencionará a Yibuti, país en donde China ha invertido, y sigue invirtiendo, en infraestructura. Luego, con respecto a los recursos naturales, en especial el petróleo, se verán los casos de Angola y Sudán.

Las inversiones en infraestructura

Como se ha dicho anteriormente, las inversiones chinas en Yibuti están enfocadas específicamente en las infraestructuras. Este país, con solamente 23.200 kilómetros cuadrados, a pesar de su tamaño reducido, es de una importancia clave. Su posición geográfica es fundamental para la estrategia comercial china, ya que el 25 % de las exportaciones mundiales pasan por allí. El país africano no posee grandes atractivos materiales en sí mismo, por lo que su valor e influencia están dados por su posicionamiento estratégico en el globo. Este es el que le permite integrarse en el *Belt and Road Initiative* de China, que se extiende desde Asia hasta Europa y posee vías tanto terrestres como marítimas, y en su “collar de perlas”. Este último consiste en combinar puertos con bases militares para lograr asegurar su dominio en el Pacífico y en el continente asiático. Yibuti se relaciona con la vía marítima del *Belt and Road Initiative*. Este país se encuentra ubicado en lo que se conoce como “el cuerno de África”. Dicha región del continente sobresale hacia Asia. Los continentes de Asia y África están separados por el estrecho de Bab el-Mandeb y el mar Rojo. Es una de las vías marítimas más importantes del mundo por el que pasan millones de barriles de crudo y productos de petróleo cada día (Serbiá, 2018). Además, se conecta con un canal de suma importancia para el comercio mundial: el canal de Suez. Este se encuentra al norte de Yibuti y del mar Rojo, pero para lograr acceder al comercio marítimo asiático es necesario pasar por el estrecho de Bab el-Mandeb, ya que este mismo crea un cuello de botella en el tránsito de mercancías, especialmente hidrocarburos, entre el canal de Suez y toda la región asiática (El Orden Mundial, 2016). Estadísticamente, este canal se posiciona en el cuarto puesto en materia de comercio de petróleo. Más allá de su gran potencial económico y su geografía clave, China también se muestra interesada en la zona, dado que representa una forma de asegurar sus inversiones, extracciones y traslado de crudo que realiza en Sudán.

Actualmente, China posee en Yibuti distintas instalaciones que le permiten asegurar sus objetivos comerciales. En primer lugar, se encuentra la base militar china. Esta base no solo es de gran relevancia por lo mencionado anteriormente, sino que también marca

un hito: es la primera base militar del Ejército de Liberación Popular en el extranjero. Cabe aclarar que no es la única base militar en el país, también se encuentran asentadas allí las bases de Estados Unidos, Francia y Japón. La base china fue inaugurada en agosto de 2017, por lo que es muy reciente. La presencia militar permite proteger las mercaderías que China busca llevar a su país y mantener un cierto control y seguridad en la zona. Sin embargo, los intereses de Beijing en Yibuti no se reducen únicamente a los militares. Las inversiones realizadas por China allí son millonarias y se enfocan principalmente en lo comercial. China financió la construcción del puerto de Doraleh, que se encuentra al lado de la base militar. El transporte representa gran parte de sus inversiones, principalmente debido a que, por la falta de infraestructura local, los recursos minerales que extrae de otros países africanos no pueden llegar a las costas para ser enviados a China, por lo que debió desarrollar una red ferroviaria que conecta Yibuti con Etiopía. También se puede ver la presencia de las inversiones chinas en la construcción de gasoductos y oleoductos.

China en búsqueda de recursos naturales

Por otro lado, con respecto a los recursos naturales, en particular los recursos hidrocarbúricos, se destacan dos países del continente: Angola y Sudán. Las inversiones chinas en África han ido escalando a lo largo del tiempo. Entre los principales destinos de inversión se encuentran en Egipto con 10 billones de dólares, seguido por Nigeria que recibió 5,4 billones de dólares y en tercer lugar se encuentra Sudán, país al cual se destinaron 3,5 billones de dólares. Las inversiones chinas en África son de gran magnitud, principalmente en aquellos países en los cuales el petróleo abunda, como es el caso de los mencionados anteriormente, ya que alrededor del 20 % del petróleo que China usa proviene de este continente. Sudán, con sus 1.861.484 kilómetros cuadrados, es el país más extenso de África. En su vasto territorio abunda el petróleo, lo que lo vuelve atractivo para las inversiones chinas. Las relaciones diplomáticas entre China y Sudán tienen inicio en 1959, sin embargo, es recién a partir de 1970 que China le ofrece al país africano un préstamo,

destinado a ayudar al buen desarrollo del país. La ayuda china en Sudán no fue limitada a lo estrictamente económico. En el ámbito político, China apoyó a Jartum, capital del país, en un conflicto interno. Esta acción incrementó las relaciones y la confianza entre ambos países. Además del mencionado episodio, China se vio involucrada indirectamente en el conflicto étnico de Darfur. Debido a su gran poder de influencia en Sudán y por su puesto en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, China se vio presionada por parte de Occidente para intervenir en el conflicto. Sin embargo, esta se abstuvo en la votación de la resolución, defendiendo su política de no intervención. Desde 1995 China comenzó a destinar sus inversiones a Sudán y el petróleo que allí se encuentra. Este recurso hidrocarburiífero constituye el principal ingreso de su economía, sin embargo, debido a la falta de infraestructura local y por las cuestiones políticas que hostigan al país, el sector petrolero no se encuentra en su máximo potencial. China supo aprovechar esta vulnerabilidad y logró convertirse en el principal inversor gracias a la llegada de las compañías petroleras chinas. Las inversiones oscilan alrededor de 4 billones por año. Gracias a sus contratos de largo plazo, China obtuvo grandes ventajas con respecto a la importación de petróleo. La principal ventaja se dio en el año 2008, cuando el mundo atravesaba una crisis económica. Los precios del barril de petróleo en el mercado rondaban los 150 dólares, sin embargo, China logró comerciar con Sudán a un precio notablemente inferior: 65 dólares por barril. En esa misma fecha, el 7 % del petróleo que China importaba provenía de Sudán. En total, China importa un tercio del petróleo que requiere de África, y específicamente de Sudán y Angola.

El segundo país al que se hará mención con respecto a las inversiones chinas en el ámbito petrolero de África es Angola. Este país se erige como el principal socio estratégico entre los países africanos, puesto que es también uno de los destinos privilegiados de la inversión directa de China (Nunes de Alvear y Ouriques, 2017). Debido a guerras civiles, la infraestructura petrolera se vio devastada, por lo que China aprovechó nuevamente una situación desfavorable para un país africano, a fin de poder obtener beneficios propios. Inicialmente, Angola no era considerado un país petrolero, sino que se lo había caracterizado como país agricultor, destacán-

dose notablemente en la producción y exportación de café y hasta llegó a posicionarse en el cuarto puesto. Sin embargo, gracias al descubrimiento de petróleo en 1950, su economía dio un giro drástico. Ya no se basaría en la agricultura. Actualmente, la industria petrolera representa un 80 % de su economía y su Producto Bruto Interno. Esto lleva a posicionarlo como segundo país de África en términos de producción de petróleo, superado únicamente por Nigeria. En el 2007 el país fue integrado a la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Con respecto a sus relaciones con China, se lo considera como el país con más relaciones bilaterales con la potencia asiática y las estadísticas lo demuestran. En el 2008, las relaciones comerciales entre ambos países alcanzaron un nivel de 25,3 millares de millones de dólares, en el 2012 fue considerado como el país africano que más petróleo exportó a China y en el 2014, entre ambos países, el comercio llegó a más de 37 millares de millones de dólares. Además, el 60,78 % de las exportaciones de Angola es destinado a China, superando a Estados Unidos en el 2010 (Nunes de Alvear y Ouriques, 2017). Los proyectos chinos no se limitaron únicamente al petróleo. Las áreas de inversión varían entre telecomunicaciones, agua, salud y obras públicas, entre otras.

Más allá de los recursos naturales

Si bien el principal atractivo que China observa en África es la abundancia de recursos naturales que allí se encuentran, existen otras áreas que son de igual importancia para el buen desarrollo de la política expansionista e imperialista de China. Dos áreas de gran importancia para la estrategia china son, por un lado, la presencia en organismos internacionales y, por otro lado, la seguridad. Sin embargo, existen otras dos que, si bien no son de menor importancia, se las ha visto menos expandidas: medios de comunicación y cultura. Todas estas áreas se pueden englobar en lo que se conoce como *soft power*, término acuñado por Joseph Nye en su obra *Bound to Lead: The Changing nature of American Power*, que hace referencia a la influencia que posee un estado sin recurrir al uso de la fuerza (El Orden Mundial, 2020).

La búsqueda de aliados

Más allá de la importancia que radica en la expansión de la influencia a través de las inversiones en infraestructura y del comercio entre China y África, existen otros ámbitos en los cuales es necesario hacer énfasis para lograr influencia mundial y cierto margen de maniobra a nivel global.

China, a lo largo de los siglos, ha buscado aumentar su influencia y poder global. Su presencia en distintos organismos internacionales muestra su interés por ser parte de la política mundial y el deseo chino de extender su esfera de influencia. En dichos foros internacionales va a buscar legitimidad política. En la Organización de Naciones Unidas (ONU) la presencia africana es de gran importancia, ya que la totalidad de los países africanos “representan más de una cuarta parte de los estados miembros de las Naciones Unidas y ocupan tres puestos de miembros no permanentes del bloque regional del Grupo Africano en el Consejo de Seguridad” (Hanauer y Morris, 2014: 7). La importancia de África en términos diplomáticos radica en el peso que posee en los organismos internacionales cuando ocurren votaciones, ya que generan un bloque que puede balancear a favor o en contra determinada votación. Teniendo en cuenta esto, China ha visto una oportunidad que no podía dejar pasar. Si logra contar con los votos de los países africanos, las iniciativas chinas se verían favorecidas y aquellos asuntos que perjudicarían al gigante asiático tendrían solución. Esto no es simplemente hipotético, ya que ha sucedido en la historia de las Naciones Unidas que, gracias a los votos de los países africanos, China ha salido favorecida de una votación. Tal fue el caso con respecto a la presencia de Taiwán en el asiento de China en la ONU. China ha logrado tomar el asiento de Taiwán en 1971 gracias a que 26 de los 76 votos totales que apoyaron a China pertenecían a países africanos (Hanauer y Morris, 2014). Mao Zedong reconoce la importancia de dichos votos al anunciar que “son nuestros hermanos africanos los que nos han llevado a la ONU” (Hanauer y Morris, 2014: 7).

Además, su participación en los organismos internacionales le permite extender su filosofía de no injerencia en asuntos internos de los países. Tal fue el caso con respecto a las ventas de armas,

como se verá a continuación. Dichas ventas a países como Sudán o Zimbabue han generado cierta polémica que fue contrarrestada por China apelando a las políticas de no intervención en asuntos internos. De esta manera, logra justificar acciones mal vistas por la comunidad internacional.

La seguridad: clave para mantener las relaciones sino-africanas

“China considera la prosperidad, la seguridad y la estabilidad del continente africano como algo indisoluble vinculado a la salud general de la relación sino-africana” (Hanauer y Morris, 2014: 8). China piensa tanto por su bienestar como por el del continente africano, ya que, si el bienestar institucional, político o social se ven a la deriva, China se verá ampliamente afectada. Frente a esta situación, el país asiático juega estratégicamente. La seguridad del continente africano es un factor fundamental para que las relaciones entre ambos sigan un curso positivo y crezcan.

Un hecho delictivo que azota al continente africano es la piratería. Si bien dicho delito no es común en Occidente, sí lo es en los países en vías de desarrollo (Moral, 2015). El golfo de Guinea se encuentra particularmente azotado por dicho crimen internacional. Según el International Maritime Bureau (IMB), en 2021, únicamente en el golfo mencionado anteriormente se han denunciado quince delitos de piratería. Dichos ataques se clasifican en “intento de ataque”, “abordados”, “disparados”, “secuestrado” y “barco sospechoso”. La mayoría de los casos de piratería en el golfo son clasificados como “abordados”, luego se constatan dos casos clasificados en la categoría “disparados”, un caso ha sido un “intento de ataque” y finalmente un caso ha sido considerado como “secuestrado”. Si se comparan con los casos de piratería en el golfo de Adén, es decir, en el cuerno de África, en donde China ha puesto el ojo, podemos observar que la cantidad de delitos de piratería denunciados en lo que va del año 2021 se reduce a un solo caso de “intento de ataque”. Para China, es de vital importancia asegurar la región, ya que, de no ser así, sus intereses económicos podrían verse afectados.

Sin embargo, mantener la seguridad también implica para China fomentar el comercio de armas hacia África. Este punto favorece

tanto la estabilidad africana que asegura las relaciones comerciales chinas y además favorece a la potencia asiática que ve sus intercambios con el continente africano crecer en un área nueva: las armas. Los conflictos internos africanos representan una gran oportunidad para China. Según el libro *Chinese Engagement in Africa* de Larry Hanauer y Lyle J. Morris, China les ha vendido armas a regímenes parias como Sudán y Zimbabue, estipulando que los estados soberanos son libres de comprar armas militares. Ian Taylor reacciona a la dinámica comercial de armas llevada a cabo por China. Para el académico, las declaraciones chinas que justifican el tráfico de armas hacia África únicamente buscan camuflar las verdaderas ganancias que la potencia obtiene gracias a dicho comercio (Taylor, 2009 en Hanauer y Morris, 2014).

Haciéndole frente a las críticas recibidas por la comunidad internacional debido al accionar de la potencia asiática, China ha buscado ganarse la aceptación internacional. Para lograrlo, se convirtió en el principal contribuyente de las operaciones de paz de la ONU en África. Esta participación, además de disipar las acusaciones, también le permite a China lograr control en el continente.

Medios de comunicación y cultura

Los medios de comunicación de la potencia asiática comenzaron a expandirse en África en el 2009, año en el cual se “asignaron 45 mil millones de Yuanes, equivalentes a 6,6 mil de millones de dólares, para financiar la expansión global de los medios estatales chinos en África” (Hanauer y Morris, 2014: 74). Otro hito que marca dicho avance en el continente es la instalación de la Televisión Central China (CCTV) pero dirigida específicamente al público africano: CCTV África. El deseo por parte de China de expandir los medios de comunicación cobra aún más sentido si se tiene en cuenta los conflictos con Occidente respecto del monopolio que posee los medios de comunicación occidentales (Hanauer y Morris, 2014). Es de público conocimiento el conflicto ideológico existente entre Occidente y China. Dicho conflicto, sumado a las restricciones o a las críticas que percibían los medios de comunicación chinos, ha generado en la potencia oriental un deseo de aceptación,

expansión y de desequilibrar a Occidente. Ahora China se encuentra capaz de promover, publicar y publicitar su propio contenido en el continente africano sin tener que limitarse únicamente a negar lo que los medios occidentales publican.

Con respecto a la cultura, durante un viaje de Xi Jinping a África, el mandatario definió los intercambios culturales entre China y África como un pilar en la nueva estrategia (Hanauer y Morris, 2014). Un claro ejemplo de la importancia que radica en el intercambio cultural se observa en el FOCAC de 2012, en donde se trató un tema de índole social, entre pueblos. El debate tuvo eje en centros de estudios tales como universidades, organizaciones no gubernamentales, entre otros. Con base en dicha propuesta se crearon distintos foros, como, por ejemplo, el Foro de Cooperación de Gobierno Locales, o el Foro de Jóvenes Líderes, entre otros. Además, en la reunión del 2012 se celebró por primera vez un foro exclusivamente para ministros de cultura provenientes de China y de 45 países del continente africano. Todas las medidas mencionadas anteriormente muestran la intención china de unir más profundamente su nación con el continente. No busca únicamente un beneficio comercial, sino que busca conectar a un nivel más medular, más humano. Los intercambios culturales permiten afianzar las relaciones de respeto, de cooperación y de beneficio mutuo.

Actualmente, China se posiciona como segundo consumidor de petróleo del mundo, únicamente superado por Estados Unidos. La crisis actual que vive el mundo debido al COVID-19 no ha frenado el ímpetu comercial de la potencia asiática. China, al ver que los precios del petróleo se derrumbaban, tomó la decisión de aprovechar la situación y comprar barriles de petróleo y de esta manera lograr aumentar considerablemente sus reservas a un menor precio. Sus importaciones subieron un 4,5 % en marzo respecto del año pasado, a pesar de que su economía se paralizó por la pandemia y la demanda disminuyó (Infobae, 2020). Más allá de que la caída de los precios del petróleo esté atormentando a los países petroleros, China vio una oportunidad y la tomó. Los importadores chinos enviaron 84 buques cisterna a Arabia Saudita a mediados de marzo, capaces de transportar 2 millones de barriles de crudo cada uno (Infobae, 2020), lo que le va a permitir acumular reservas de crudo

y evitar posibles problemas a futuro debido a la agudización de la crisis. Esto permite resaltar que la actitud china con respecto a las oportunidades económicas sigue un hilo conductor a través de los años. China, gracias a su expansión económica a lo largo del globo, puede observar atentamente dónde nacen las oportunidades que le permitirán asegurar su prosperidad económica.

Aprovechar oportunidades económicas no es algo nuevo para China. Como se ha visto a lo largo de este trabajo, la potencia oriental no ha desaprovechado su influencia en el continente africano. En distintas materias, China ha logrado una participación, preponderancia, inversión y un cierto poder en África que no se puede comparar con el de ningún otro país actualmente. Su presencia allí se destaca en inversiones de infraestructuras, en explotación de recursos naturales, en comercio con el continente, en materia de seguridad, cultura y en ámbitos sociales. Todos estos lazos que China ha ido construyendo con el tiempo no han sido casualidad. La gran estrategia china es el hilo conductor de todas estas acciones que se han ido realizando en las últimas décadas. Gracias a dicha estrategia es que China se ha podido incrustar en los continentes y en países remotos, permitiéndole aumentar su influencia alrededor del globo. Su presencia en África no hace más que demostrar esto. Si bien la presencia asiática en el continente ha mejorado tanto la economía de China como la del continente en líneas generales, las acciones de China han sido pensadas para su propio bien en primer lugar y luego para el beneficio del continente en sí. Sin embargo, a diferencia de lo que se esperaría de una potencia occidental, las acciones de China sí han logrado mejorar el continente. Por ejemplo, el desarrollo de infraestructuras ha permitido una mejor conectividad en el continente, al mismo tiempo que le permite a China lograr sus objetivos económicos. Se puede decir entonces que, a pesar de que el principal objetivo de la presencia de China en África es el bienestar chino, también se logra un bienestar del continente, por lo que se puede definir a la relación como una relación de beneficio mutuo. Este factor puede ser el elemento que haga que las relaciones entre la potencia asiática y el continente africano sigan su curso actual por un largo tiempo.

Bibliografía

- ACTIS, E. y CREUS, N. (2018). “China y Estados Unidos. Repercusiones mundiales de una nueva bipolaridad”. *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 18: Núm. 3, pp. 8-14.
- ARANCÓN, F. (2014). “El collar de perlas de China: geopolítica en el Índico”. Disponible en: <https://elordenmundial.com/> [Consultado: 5/6/2020]
- ARANCÓN, F. (2016). “Yibuti, el centinela de Bab el-Mandeb”. Disponible en: <https://elordenmundial.com/> [Consultado: 4/6/2020]
- BAQUÉS, J. (2019). “Las claves de la presencia china en Yibuti”. Disponible en: <https://global-strategy.org/> [Consultado: 5/6/2020]
- BRAUTIGAM, D. (2009). *The Dragon's Gift. The Real Story of China In Africa*. Oxford University Press.
- COOPER, A. y FLEMES, D. (2013). “Foreign policy strategies of emerging powers in a multipolar world: An introductory review”. *Third World Quarterly*.
- EL ORDEN MUNDIAL (2019). “El desembarco de China en África”. Disponible en: <https://elordenmundial.com/> [Consultado: 4/6/2020].
- EL ORDEN MUNDIAL (2019). “¿En qué sectores invierte China en África?”. Disponible en: <https://elordenmundial.com/> [Consultado: 4/6/2020]
- EL ORDEN MUNDIAL (2019). “La conquista comercial de China en África”. Disponible en: <https://elordenmundial.com/> [Consultado: 3/6/2020]
- EL ORDEN MUNDIAL (2020). “¿Qué es el poder blando?”, agosto. Disponible en: <https://elordenmundial.com/> [Consultado: 20/3/2021]
- FORUM ON CHINA-AFRICA COOPERATION (FOCAC). <http://www.focac.org/eng/> [Consultado: 10/3/2021]
- GEORGE, S. y LENDON, B. (2017). “¿Por qué China establecerá su primera base militar en el extranjero en África?”. Disponible en: <https://cnnespanol.cnn.com/> [Consultado: 5/6/2020]
- HANAUER, L. y MORRIS, L. J. (2014). *Chines Engagement in Africa. Drivers, Reactions, and Implications for U.S. Policy*. RAND Corporation.
- HERNÁNDEZ, D. (2020). “Geopolítica de Bab al Mandeb, el estrecho que separa África y Asia”. Disponible en: <https://elordenmundial.com/> [Consultado: 4/6/2020]
- INFOBAE (2020). “China acapara petróleo aprovechando precios bajos”. Disponible en: <https://www.infobae.com/america/agencias/2020/04/23/>

- china-acapara-petroleo-aprovechando-precios-bajos/ [Consultado: 5/5/2020]
- KOBELINSKY, F. (2019). “Qué son los BRICS y qué peso tienen en el mundo”. Disponible en: <https://www.infobae.com/america/mundo/2019/11/13/que-son-los-brics-y-que-peso-tienen-en-el-mundo/> [Consultado: 2/6/2020]
- LAHTINEN, A. (2018). *China's Diplomacy and Economic Activities in Africa Relations on the Move*. Palgrave Macmillan.
- MORAL, P. (2015). “Somalia y el golfo de Guinea: las dos caras de la piratería en África”. Disponible en: <https://elordenmundial.com/somalia-y-el-golfo-de-guinea-las-dos-caras-de-la-pirateria-en-africa/> [Consultado: 16/3/2021]
- MORAL, P. (2019). “China en África: del beneficio mutuo a la hegemonía de Pekín”. Disponible en: <https://elordenmundial.com/> [Consultado: 5/6/2020]
- NUNES DE ALVEAR, A. C. y OURIQUES, H. (2017). “Las relaciones económicas entre Angola y China (2000-2014)”. Disponible en: <https://scielo.org/es/> [Consultado: 5/6/2020]
- PÉREZ, J. (2013). “El potencial económico de África”. Disponible en: <https://elordenmundial.com/> [Consultado: 3/6/2020]
- SERBIÁ, X. (2018). “China invierte en Yibuti y expande su dominio económico”. Disponible en: <https://cnnespanol.cnn.com/> [Consultado: 6/6/2020]
- SERBIN, A. (2018). “América Latina y el Caribe frente a un nuevo orden mundial: crisis de la globalización, reconfiguración global del poder y respuestas regionales”. En: Serbin, A. (ed.) *América Latina y el Caribe frente a un Nuevo Orden Mundial: Poder, globalización y respuestas regionales*. Buenos Aires: Ediciones CRIES (Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales), pp. 13-36.
- VAN DIJK, M. P. (2009). *The new presence of China in Africa*. Amsterdam University Press.
- VIDALES, A. (2013). “El papel de China en África: el caso de Sudán”. Disponible en: <https://elordenmundial.com/> [Consultado: 5/6/2020]

CAPÍTULO III

EL BREXIT Y EL NUEVO TRIÁNGULO ATLÁNTICO

BIANCA LEONANGELI PONT

Resumen

Este capítulo analiza, a partir del Brexit y de los acuerdos llevados a cabo en el último tiempo, el cambio en las relaciones entre la Unión Europea, Estados Unidos y Reino Unido. Este último, aparece como un tercer estado en relación a la Unión Europea, con mayor autonomía, pero también con cierta pérdida de capacidad de influencia y decisión dentro de la política europea. Partiendo de este punto de inflexión en la política británica, se desarrolla y describe el concepto de un nuevo Triángulo Atlántico, particularmente en la política exterior, de defensa y comercial. El capítulo muestra que Reino Unido, aun retirándose de la UE, podría buscar mantener fuerte vinculación con la UE27 a través de las relaciones comerciales, aunque presente ciertas dificultades en la política de defensa. En relación con los Estados Unidos, la tendencia sería enfocar su política exterior en la profundización de su relación bilateral.

Palabras clave: Brexit – Estados Unidos – Unión Europea – triángulo atlántico

Introducción

A partir del Brexit, podemos considerar un cambio en las relaciones exteriores y de seguridad en el triángulo atlántico formado

por la Unión Europea (UE), el Reino Unido y Estados Unidos. El presente capítulo busca determinar las principales características de un próximo modelo de cooperación en política exterior que, aunque aún se encuentra en proceso de definición, puede comenzar a ordenarse, tomando en cuenta la pérdida de participación y de capacidad de influencia directa del Reino Unido en los procesos de elaboración de la política europea, la existencia de un nuevo foco de atención para la política norteamericana como también su cambio de liderazgo presidencial, y el desafío que se presenta a la integración misma dentro de la Unión Europea.

La salida del Reino Unido implica un cambio en el orden europeo de los últimos 40 años, donde su política comercial, migratoria, fiscal y sus respectivas regulaciones podrán tomar ahora caminos diferentes en relación con los veintisiete miembros de la UE y en relación con los demás estados del mundo. Sin embargo, también hablamos de la pérdida de sus derechos y obligaciones como miembro de esta comunidad de estados, que conlleva la pérdida de los beneficios de libre movilidad de personas y libre circulación de bienes y servicios. El Reino Unido, por lo tanto, ya no debe contribuir al presupuesto de la comunidad europea, pero al mismo tiempo pierde beneficios de los programas políticos y acuerdos internacionales de esta.

El proceso de salida consta de un riguroso sistema de negociaciones y es de saber que, aunque durante los últimos meses del año 2020 se han logrado acuerdos como el nuevo *UE-UK Trade Cooperation Agreement*, nos encontramos ante un suceso amplio y complejo. Dentro de los próximos años la política británica deberá ir definiendo cada área como un nuevo estado autónomo, teniendo que recuperar costumbres anteriores al inicio de la integración europea de la Guerra Fría, buscando una nueva posición dentro y fuera del continente europeo.

El camino hacia el Brexit

Antes de centrarnos en las relaciones y características del triángulo atlántico, es de importancia entender, de forma resumida, cuáles fueron los pasos que llevaron a que hoy podamos hablar del Brexit.

El 23 de julio de 2016 se celebró un referéndum para decidir sobre la cuestión de si el Reino Unido debía o no abandonar la Unión Europea, una clara promesa presente en la campaña de las elecciones del entonces primer ministro David Cameron. Antes de la promesa de Cameron en 2013, la demanda de referéndum sobre temas europeos en el Reino Unido se circunscribía por lo general a la forma de estar en la UE: la entrada en el euro y, en general, la modificación de los tratados que supusieran ceder nuevas competencias a la UE, como el Tratado de Maastricht o el Tratado Constitucional (Catellá Andreu, 2016: 306).

En dicho referéndum, un 48,1 % de los británicos votó a favor de quedarse en el bloque y un 51,8 % se pronunció a favor de abandonar la UE. Esta declaración por parte del Reino Unido causó una verdadera preocupación para Europa y llevó a la renuncia del primer ministro David Cameron. Desde entonces, el país se introduce en una ardua búsqueda de un acuerdo sobre el tipo de relación que mantener con la Unión Europea, al tiempo que el gobierno de la primera ministra Theresa May negociaba los términos de la separación. Pero, el 7 de julio de 2019, otra renuncia se presentaría ante el parlamento británico, dando lugar a que el actual dirigente Boris Johnson ocupe el cargo de primer ministro.

Ahora bien, durante este último tiempo, específicamente el 24 de enero de 2020, la Unión Europea en conjunto con el Reino Unido firmaron el *Withdrawal Agreement (WA)*, donde se especificaron los términos de su retirada; en conformidad con su artículo 126, el Período de Transición (TP) “comenzará en la fecha de entrada en vigor de este Acuerdo y finalizará el 31 de diciembre de 2020”, a su vez, según el artículo 132, “el Comité Conjunto puede, antes del 1 de julio de 2020, adoptar una decisión única que extienda el TP por hasta 1 o 2 años” (Claude Piris, 2020). El plazo del 1 de julio de 2020, establecido en el Acuerdo para la prórroga del período transitorio, ha expirado sin que la Unión Europea y el Reino Unido hayan acordado una prórroga en el marco del Comité Mixto.

Sin embargo, ¿qué cambios respecto del Brexit fueron aplicados durante este TP? Según la página oficial de la Comisión Europea, durante el TP, el Reino Unido dejó de ser un Estado miembro de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica. Como tercer país, ya no participa en la toma de decisiones de la UE

y tampoco está representado en las instituciones de la UE (como el Parlamento Europeo y el Consejo de Ministros de la UE) ni en las agencias, oficinas u otros órganos de la Unión. A pesar de ello, y tal como se acordó con el Reino Unido, todo el Derecho de la UE, en todos los ámbitos políticos, siguió siendo aplicable al Reino Unido y en el Reino Unido, con excepción de las disposiciones de los tratados y los actos que no fuesen vinculantes.

Luego de arduas negociaciones, las partes avanzaron con la firma y ratificación del nuevo *Acuerdo de Comercio y Cooperación UE-Reino Unido*, que comienza su aplicación a partir del 1 de enero de 2021. Es importante destacar que este acuerdo tiene características únicas, y que proporciona una base sólida para preservar las relaciones entre ambas partes. En primer lugar, consiste en un acuerdo comercial para el comercio libre, justo y sostenible con cero aranceles y cero cuotas. En segundo lugar, establece una cooperación ambiciosa en cuestiones económicas, sociales, medioambientales. En tercer lugar, fija una estrecha colaboración para la seguridad de los ciudadanos. Y finalmente, establece un marco de gobernanza global común para garantizar una asociación sólida y duradera. Sin embargo, es importante remarcar que, por requisito de la política británica, el Acuerdo no cubre cooperación en política exterior, de seguridad exterior y de defensa.

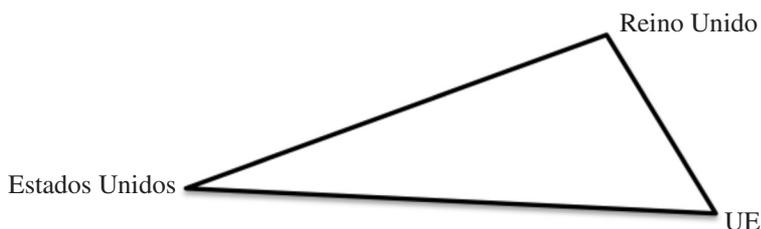
Por lo tanto, hoy transcurrimos un periodo en el que, aunque existe un acuerdo de cooperación comercial, aún persiste la incertidumbre sobre cómo se podría caracterizar la vida luego del Brexit. En definitiva, existe indecisión en lo económico, por ser este un acuerdo provisorio, y en política exterior, de seguridad y de defensa, por quedar bajo las medidas unilaterales de las partes.

Un nuevo triángulo atlántico

Con el fin de abarcar y describir las opciones del Reino Unido como tercer país con respecto a la UE, y en relación con Estados Unidos, este capítulo hace referencia a la idea de un “triángulo atlántico”, con foco específico en la defensa, la seguridad y la política exterior.

Antes que nada, ¿a qué nos referimos cuando hablamos de triángulo atlántico? Cuando hablamos de tres potencias mundiales, que poseen la mayor parte del poder económico y militar mundial, así como influencia normativa y política, estamos refiriéndonos a un triángulo atlántico, ya que se combina el peso económico, político y estratégico de tres actores principales en el escenario mundial y, por consiguiente, los analistas comienzan a prestar atención a las interacciones decisivas de estas tres partes (Shambaugh, 2005). Entre nuestros actores, Estados Unidos aún presenta cierta supremacía militar e influencia económica sin precedentes (aunque con nuevos actores desafiantes, como China); la UE no solo representa un peso económico sustancial en la esfera mundial, sino que también posee un lugar de gran influencia frente a las amenazas transnacionales y escenarios de conflicto mundial, y, por último, Reino Unido, que puede considerarse como uno de los grandes estados capaces de influir en el orden mundial actual.

Gráfico 1



Fuente: elaboración propia.

Con respecto a esto último, podemos sugerir la idea de que, en relación con su antigua posición prominente, está claro que Gran Bretaña ha experimentado un período de declive significativo en la última década y que, en consecuencia, esto ha llevado a muchos a concluir que ya no se puede clasificar como una gran potencia. Como Justin Morris (2011) explica en su artículo, al hablar de una gran potencia, basándose en la definición de Hedley Bull, se entiende que esta debe ser, en primer lugar, uno de los miembros que conforman el grupo de estados de poder comparable; en segundo lugar, debe estar en primera línea en términos de fuerza militar, y,

finalmente, ser reconocidos por otros por tener ciertos derechos y deberes especiales. La importancia de este último punto se deriva de la noción de que las grandes potencias no son solo estados excepcionalmente poderosos, sino que colectivamente constituyen una institución de la sociedad internacional. No obstante, y afirmando su posición, al examinar más detenidamente cuán poderosa es Gran Bretaña actualmente, concluye que, aunque es cierto que estados como Gran Bretaña no sean tan poderosos desde el punto de vista militar (como ser Estados Unidos), eso no significa que no sea lo suficientemente poderosa como para perseguir políticas exteriores esenciales y sobresalientes (Morris, 2011).

Sin dudas, el Reino Unido presenta un rol central en la relación entre Estados Unidos y el propio desarrollo de la Unión Europea, como afirman Oliver y Williams (2016). Sus esfuerzos desde 1973 como miembro de la Comunidad Económica Europea y luego con su ingreso en la UE en 2004 fueron relevantes con relación a sus propuestas sobre el desarrollo del libre comercio, la liberalización de mercados, su ampliación y la cooperación en asuntos exteriores, de seguridad y de defensa. Pero, a partir del suceso tomado a consideración en este capítulo, debemos considerar el nuevo panorama.

La política de defensa

En primer lugar, el Reino Unido fuera de la UE, como explica Whitman, puede enfrentar posibles consecuencias frente a una disminución de su influencia en la dirección del desarrollo de la naciente política de defensa de la UE como no miembro (Whitman, 2017). Aunque el WA decía cubrir la política exterior, de seguridad y de defensa de la UE comprometiendo al Reino Unido a seguir sus posiciones en dichas políticas que no le permitan participar en las instituciones que las determinan, el último Acuerdo de Comercio y Cooperación UE-Reino Unido no incluye ninguna de las tres políticas.

Para empezar, Whitman (2020) entiende que es probable que estos arreglos sean sostenibles siempre que no existan grandes diferencias en la política transatlántica, que desafiarían al Reino Unido a romper filas con los Estados miembros de la UE para seguir una política aplicada por Estados Unidos. Los objetivos

detallados para cumplir las ambiciones de defensa de la *Estrategia Global de la Unión Europea (EUGS)* se establecieron en el *Plan de Implementación de Seguridad y Defensa (ESDIP)* y el *Programa Europeo de Investigación de Defensa (EDRP)*. Todos estos desarrollos están destinados a impulsar la defensa europea, la base tecnológica e industrial (EDTIB). Esta estrategia es de importancia para el desarrollo del Reino Unido, ya que este alberga un importante sector industrial de defensa que enfrenta la posibilidad de exclusión de un conjunto de iniciativas diseñadas para aumentar la capacidad de la base europea de la industria de defensa (Whitman, 2020). Aunque parece que el Reino Unido se incorporará a la esencia de la política exterior y de seguridad de la UE, al mismo tiempo estará fuera de sus estructuras de toma de decisiones.

En los próximos años se determinará cuán estrecha será, para la UE27, la relación de seguridad y defensa con el Reino Unido, y a su vez Boris Johnson deberá decidir cuál será el grado de contribución a la seguridad europea. De esta manera, se entiende que, al mantener un alto grado de convergencia con el exterior, la seguridad y la defensa de la UE, Londres limitará en gran medida el alcance de su nueva política exterior como una “Gran Bretaña global”, que ha sido defendida por el primer ministro (Whitman, 2020).

Un primer indicio sobre el camino por elegir se desarrolló durante el mes de noviembre de 2020, cuando el Reino Unido anunció el mayor programa de inversión en defensa británica en 30 años. El primer ministro Boris Johnson dijo a la Cámara de los Comunes que el gobierno gastaría £ 16,5 mil millones más en defensa durante los próximos cuatro años. El dirigente aclaraba lo siguiente: “He tomado esta decisión en medio de la pandemia porque la defensa del reino debe ser lo primero” y porque, para Johnson, esta era una oportunidad para “poner fin a la era de la retirada” y reforzar la influencia global del Reino Unido. Este tipo de decisiones podría indicarnos el inicio de un nuevo camino de renovación de la política de defensa y como claro intento de consolidación de su posición dentro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) (CNBC, 19/11/2020). Sin lugar a dudas, la política británica aún conservará en su política de defensa la mantención de su rol primordial dentro de la OTAN. Sin embargo, frente a esta nueva idea de una “Gran Bretaña global”, podría desarrollarse otro resultado,

como ser mayor actividad militar en Medio Oriente y el Pacífico y, por consiguiente, ir quedando cada vez más afuera de la esfera tradicional de la OTAN. El nuevo enfoque también podría llevar a que Gran Bretaña disperse sus fuerzas de defensa, en lugar de buscar hacer una contribución aún más fuerte a la OTAN (Daley, 2019).

En segundo lugar, respecto a nuestro tercer integrante del triángulo atlántico podemos confirmar que Estados Unidos y el Reino Unido presentan un claro acercamiento que surge luego de la Segunda Guerra Mundial y en la Guerra Fría, cuando se creó un vínculo de acuerdo con los valores compartidos sobre la democracia liberal, una historia de vínculos políticos, culturales y étnicos, y valores e intereses económicos que los unieron frente al comunismo y al fascismo (Oliver y Williams, 2016). Pero actualmente en relación con la política de defensa y seguridad, sabemos que, aunque la presencia militar de Estados Unidos en Europa ha sido siempre relevante, apoyando su integración, la expansión de miembros de la UE y aportando un gran porcentaje del gasto militar, actualmente el foco de atención de la política estadounidense está puesto sobre Asia, y principalmente en China. Por lo tanto, para mantener la estabilidad de la región asiática como objetivo estratégico, a partir del Brexit Washington deberá buscar un vínculo militar defensivo tanto con la UE como con el Reino Unido, en relación a esta zona geoestratégica (Oliver y Williams 2016).

Consecuentemente, vemos que, tras su salida de la Unión Europea, Gran Bretaña buscará hacerse un lugar en un sistema internacional crecientemente volátil en la política de defensa. Un ejemplo de esto podría ser que, en el mes de marzo de 2021, el primer ministro Boris Johnson ha afirmado que Gran Bretaña está reforzando su amenaza nuclear como elemento disuasorio y que, ante las crecientes amenazas, el límite de ojivas nucleares pasaría a elevarse a 260 (Colchester, 2021). Una nueva estrategia, como un actor más activo en defensa, podría distinguirse.

La política económica

Otra área de importancia para el Reino Unido será su bienestar y desarrollo económico, el cual será estremecido por los cambios

como no miembro de la asociación económica y política europea, y su nueva frontera con Irlanda.

Por un lado, el autor Paul J. J. Welfens explica en su libro que, aunque la política económica del Reino Unido podría dirigirse a buscar otros actores además del triángulo atlántico, como por ejemplo acuerdos de libre comercio con Canadá, Nueva Zelanda, China, Corea del Sur o la India, serían objetivos comerciales poco convincentes, y aunque la excepción podría ser China, definitivamente sería un actor difícil con quien comerciar. El autor explica que el libre comercio con este último puede ser difícil de negociar, ya que el Reino Unido es un país relativamente pequeño y, en cualquier caso, aporta menos que la UE27. Asimismo, indica que podría ser una “sentencia de muerte para la industria siderúrgica británica, mientras que muchos otros sectores se enfrentarían a una enorme presión para consolidarse”, en el caso de que se vuelva fuertemente dependiente de China en el futuro, el país no podría encontrar un beneficio económico estratégico. La política comercial no es simplemente un caso de ilusión, sino que también debe reflejar siempre consideraciones políticas claves (Welfens, 2017). En definitiva, el curso de acción más enriquecedor, fácil y productivo para el Reino Unido en relación con la liberalización del comercio es aún Estados Unidos. Después de todo, un comercio atlántico entre Estados Unidos y el Reino Unido es más probable de ser implementado. En mayo de 2020 ambos países han comenzado conversaciones sobre un posible acuerdo de comercio (BBC News, 4/5/2020).

Por otro lado, con respecto a la política económica entre el Reino Unido y la UE, y teniendo en cuenta el trabajo de Gaviro sobre los efectos económicos del Brexit, podemos sugerir que en el comercio de bienes superó en 2016 los 370.000 millones de euros por exportaciones y los 574.000 millones por importaciones; de los cinco principales socios comerciales del Reino Unido, la mayoría fueron países de la Europa comunitaria, tanto por el lado de las ventas como por el lado de las compras. Asimismo, el autor explica que, si tomáramos a los diez principales socios comerciales que concentraron algo más de las tres quintas partes de sus exportaciones e importaciones totales, la mayoría (7 de 10) también son países de la UE (Eurostat, 2016). Como se describe en su trabajo, estos datos ponen de manifiesto la importancia que tiene para la economía bri-

tánica la UE como destino y también como origen de su comercio de mercancías (Gavero, 2017). Actualmente, el paso por dar más significativo fue el acuerdo comercial negociado por Boris Johnson, y su actual aplicación. Pero aún quedan por resolver otras cuestiones, como ser que, a pocos meses después de que Gran Bretaña se separara del abrazo económico de la Unión Europea, las empresas que antes comerciaban libremente comenzaban un proceso de transición y adaptación a frustrantes controles, retrasos y trámites burocráticos. Tanto exportadores de carne británicos, que presentaban quejas porque no podían llevar a cabo sus envíos por la espera de controles sanitarios europeos, como los pescadores escoceses, que protestaron ante el Parlamento por las capturas que ya no podían vender al continente debido a un nuevo y complejo papeleo. Aunque el gobierno británico ha gastado millones para ayudar a las empresas a adaptarse, aún tiene la tarea de recordar que parte de esta nueva fricción comercial será permanente (Lawless, 2021).

Con respecto a Estados Unidos, es muy probable que este no busque abandonar las negociaciones comerciales con EU27, ya que sus exportaciones son sumamente mayores. En tal caso, el gobierno de Trump puede encontrar un actor potencial en la Unión Europea si la salida de Reino Unido no produce una socavación de la integración europea (Oliver y Williams, 2016). Sin embargo, tanto Alemania como el nuevo centro europeo junto con Francia no buscarán a toda costa este objetivo, ya que el gobierno de Merkel no está totalmente centrado en la UE, e incluso podemos ver que desde allí el pasaje a un nuevo nacionalismo no es uno que encuentre muchos obstáculos. Por lo tanto, es importante remarcar que, aunque el Brexit por sí solo puede no ser suficiente para la desintegración, su combinación con otros acontecimientos, como una crisis en la eurozona, puede brindar las circunstancias necesarias. Tal como expresa Welfens en su libro, si luego de esta etapa de transición pudiésemos encontrar una UE estable y próspera, habría una base para una coordinación efectiva de la política fiscal y monetaria internacional que aumentaría la eficiencia de las políticas económicas y, de hecho, se podría buscar la cooperación en política económica entre los Estados Unidos, la Unión Europea, Japón y China, que representan conjuntamente el 60 % de la economía mundial. Un nuevo grupo G4 podría convertirse en el núcleo de una mejor coor-

dinación de la política internacional dentro de un pequeño grupo de países (la UE o la eurozona se consideran como un cuasi país aquí). El G4 podría ser mucho mejor en términos de coordinación internacional que el G20, mucho más grande y económicamente más heterogéneo (Welfens, 2017).

Estados Unidos y la nueva administración Biden

En el período previo al referéndum británico sobre la UE, la administración Obama no dejó dudas de que Estados Unidos apoyaría la membresía del Reino Unido en la Unión Europea. Por el contrario, en 2016, Trump expresó durante la campaña electoral presidencial que respaldaba el Brexit, que lo consideraba como un proyecto por el cual el Reino Unido recuperaría su soberanía nacional plena y que en el futuro podría concluir acuerdos de libre comercio sin restricciones. Esta visión de los Estados Unidos contrasta claramente con décadas anteriores de política exterior, ya que la soberanía nacional plena no puede ser un objetivo exclusivo en un mundo de globalización y organizaciones internacionales, organizaciones como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial, el G20, la Organización Mundial del Comercio (OMC), y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), organizaciones de las cuales tanto los Estados Unidos como el Reino Unido son países miembros líderes. Desde el comienzo de la Guerra Fría, ambos han actuado como cimientos en la política multilateral y en la cooperación mundial. Como se mencionó anteriormente, el Reino Unido también ha sido un país miembro muy fuerte en la Unión Europea desde 1973, pero ha renunciado a este papel en 2016, y desde entonces, ha perdido el apoyo político de sus países socios de la UE, por lo que será aún más crucial para Boris Johnson mantener fuertes relaciones con los Estados Unidos.

Previamente, Boris Johnson en conjunto con el expresidente Donald Trump, apuntaban a un acuerdo “amistoso” y entusiasta. La administración Trump no solo apoyó firmemente la perspectiva del Brexit, sino que también alentó abiertamente a May y luego a Johnson a adoptar una postura de negociación dura hacia la UE y

no descartar la posibilidad de una salida sin acuerdo. Durante estos años, la Casa Blanca comenzaba a considerar las negociaciones comerciales con el gobierno británico creándose una oportunidad para abrir una brecha en las relaciones entre Londres y Bruselas (Greco, 2019).

Sin embargo, el cambio de administración en Washington durante el año 2020, sin dudas, podría significar otro punto de inflexión en sus relaciones bilaterales. Los analistas políticos predicen que Joe Biden, quien considera el Brexit como un error histórico para los intereses estadounidenses tanto en el Reino Unido como en Europa, comenzará a reparar las relaciones transatlánticas desde Bruselas y Europa, no desde Londres y que, a su vez, aún debe definir cómo se llevarán las negociaciones comerciales en curso iniciadas con Trump (Acar, 2020).

En efecto, la postura del nuevo presidente Joe Biden con relación a la política exterior y el multilateralismo trae un verdadero cambio con relación a Trump. El 24 de noviembre de 2020, mientras anunciaba los nombres que presentaría ante el Congreso para conformar su gabinete de seguridad, Joe Biden prometía que la política exterior será una de las prioridades de su gobierno y que llevará a Estados Unidos de regreso al mundo y al multilateralismo (González Palacios, 2020). Incluso se hablaba de restaurar la reputación de Estados Unidos como una potencia confiable. En definitiva, Biden es un político de amplia trayectoria, reconocido por promover la participación activa de Estados Unidos en los organismos multilaterales y en los conflictos internacionales como miembro de la Comisión de Relaciones Internacionales del Senado y como vicepresidente de Barack Obama (2009-2017), y los elegidos para conformar su gabinete comparten a su vez esta visión (González Palacios, 2020). Por lo que el acercamiento de las relaciones entre Estados Unidos y el Reino Unido podría adquirir otro carácter en relación con la anterior administración en la Casa Blanca.

La política exterior y la interdependencia

Podemos preguntarnos, luego de que definimos la nueva existencia de un triángulo atlántico en el escenario mundial post-Brexit y

analizamos las posibles interacciones de las partes, sobre la existencia o no de cierta interdependencia entre los actores. El estudio de la teoría de la interdependencia fue un paradigma que evolucionó los estudios de las relaciones internacionales, a través de autores como Robert O. Keohane y Joseph S. Nye. Tokatlian y Pardo (1990) desarrollan en su trabajo académico los principales postulados y premisas de la teoría, y se preguntan sobre la existencia o no de un nuevo paradigma, afirmando, entre otras cosas, que la interdependencia brindó énfasis a los factores económicos en el análisis de la política internacional, logrando modificar el peso que se otorgaba tradicionalmente a los elementos estratégico-militares de la problemática internacional, pues con ello se pretendía pasar de una visión simplificada y rígida de la realidad mundial a una más compleja.

Keohane y Nye definen la interdependencia de la siguiente manera: “En el lenguaje común, dependencia significa un estado en el cual se está determinado o significativamente afectado por fuerzas externas. Interdependencia, en su definición más simple, significa dependencia mutua. Interdependencia en la política mundial se refiere a situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre los países o entre actores de diferentes países” (Tokatlian, 1990: 346). Este fenómeno, explican los autores, surge del aumento en el número, calidad y naturaleza de las distintas interconexiones que, a nivel internacional, se producen entre actores de diversa índole. El análisis de la interdependencia se basa en aquellos costos o restricciones que se imponen a otros estados, entendiendo que esta rara vez es simétrica.

En base a los tres actores del nuevo triángulo atlántico, nos preguntamos: *¿existe una interdependencia entre las partes?* Podemos afirmar que existe cierta interdependencia entre las tres potencias, pero resaltando su asimetría, ya que la interdependencia no afecta por igual a las partes que lo conforman. Keohane y Nye sostienen que la distribución de costos y beneficios debe observarse en función de la sensibilidad y de la vulnerabilidad de los distintos actores contrapartes. Tokatlian y Pardo (1990) explican:

“Por sensibilidad, se entiende la naturaleza del efecto al corto plazo, en el sentido de que el primero de ellos no tiene el suficiente tiempo para reaccionar. Con el término vulnerabilidad, se busca explicar el fenómeno de los costos reales que

afectan a un actor por la acción de otro, teniendo en cuenta su relativa disponibilidad o carestía de recursos alternativos para responder. Así, dos actores igualmente sensibles al accionar de un tercero, pueden tener diferentes grados de vulnerabilidad en la medida en que poseen mayores o menores opciones de política para acomodarse a la situación y revertir, inclusive, la debilidad de la posición inicial. Ahora bien, la noción de vulnerabilidad no comprende, únicamente, la posesión o no de ciertos atributos de poder para alterar los efectos (negativos) de una acción emprendida por una contraparte. Implica, además, la posibilidad de modificar el ‘marco’ general de las relaciones entre dos partes” (Tokatlian, 1990: 347).

De esta manera, podemos describir, primero, que las relaciones entre las partes aún son caracterizadas por una interdependencia asimétrica. Segundo, que el Reino Unido, Estados Unidos y la UE poseen diferentes atributos de poder, pero que a su vez los tres integrantes tienen la posibilidad de cambiar las relaciones de las otras dos partes. Y finalmente, entre la UE y el Reino Unido podríamos hablar de una interdependencia asimétrica con mayor peso en la Unión Europea, que posee más opciones para acomodarse, pero con un factor renovado, a saber, la voluntad de la política británica de poseer una mayor autonomía con relación a las demás partes de Europa.

Desde hace tiempo, la UE se convirtió en un socio internacional cada vez más sólido para Estados Unidos, en numerosas áreas. Además, se hizo necesaria una respuesta conjunta de los Estados Unidos y de Europa ante un número cada vez mayor de dificultades, como la amenaza de la proliferación de armas de destrucción masiva, el terrorismo internacional, el frágil proceso de paz en Medio Oriente y la necesidad de proteger el crecimiento económico y el empleo. Queda por terminar de ver cómo se definirá la postura británica respecto de estos temas y en relación con su posición de estado autónomo en la esfera mundial. A modo de ejemplo, la Unión Europea, durante el mes de marzo de 2021, decidió, luego de una reunión del Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores de la Unión Europea, sancionar a cuatro funcionarios y un organismo del Ejecutivo chino, acusándolos de violar los derechos humanos

de la minoría uigur en la región de Xinjiang (Santana, 2021). Este hecho marcaría un punto de inflexión en las relaciones diplomáticas de la UE27 y el gigante asiático (más tarde China reaccionaría y también sancionaría a varios funcionarios europeos). Lo importante aquí es señalar que tanto Estados Unidos como Reino Unido (y también Canadá) llevaron también a cabo la aprobación de sanciones contra altos cargos chinos por su participación en la represión contra dichas minorías étnicas. De manera que esta intervención de nuestros tres protagonistas sugiere y origina un evidente respaldo y coordinación ante una misma postura de política exterior en resistencia al accionar indebido de un país oriental.

Los escenarios

Finalmente, frente a los escenarios planteados por Oliver y Williams en su ensayo en 2016, podemos afirmar que, descartando desde un principio el escenario “bueno”, donde Reino Unido no abandona la UE, un escenario “feo” caracterizado por el deterioro de la relación entre ambos y la aparición de fuerzas centrípetas que busquen la desintegración podría hasta este momento también ser descartado. Ya que este escenario “feo” presentaría también la posible fragmentación de Reino Unido post-Brexit, por una separación de Escocia para seguir siendo parte de la UE, el reinicio de violencia en Irlanda del Norte o un creciente resentimiento de los habitantes de Londres, que no ha ocurrido en este último tiempo. Por lo que nos queda el escenario al que ellos llaman “malo”, que es determinado por una relación confusa entre el Reino Unido y la UE, sin nada muy establecido, donde se comprometen mínimamente con una relación funcional. En consecuencia, el Reino Unido se volvería un “incómodo intermedio” en la relación Estados Unidos-Unión Europea, y este solo se mantendría como un árbitro dentro de la OTAN, y Alemania ocuparía su lugar en la UE. De esta manera, podemos afirmar un acercamiento a esta última descripción (Oliver y Williams, 2016).

Un escenario “sin acuerdo” hubiese significado un peso significativo para el presupuesto de la Unión Europea, claro está que algunas regiones y sectores económicos se hubiesen visto afectados

de manera más significativa. No obstante, los costos más importantes que hoy persisten en un escenario con acuerdo son tres: primero, para aquellos Estados miembros que comparten frontera con el Reino Unido (caso de Irlanda); segundo, para los sectores del agro y la pesca, por un lado, y las pequeñas y medianas empresas que comercian con este, por el otro, y tercero, como el Reino Unido ya no contribuye a los presupuestos, el Brexit inevitablemente significaría un importante déficit de financiación que requeriría tanto reducciones presupuestarias como contribuciones adicionales de los Estados miembros al presupuesto de la UE.

Con relación a estos costos, en los últimos meses de 2020, Boris Johnson ha invertido grandes esfuerzos en un proyecto de *Ley de Mercado Interno*, trayendo incertidumbre y fuertes críticas de grupos opositores sobre su legalidad, ya que dicha ley violaría el derecho internacional al poner en causa un tratado internacional como lo es el acuerdo del Brexit. El acuerdo establece que lo pactado se antepone a cualquier ley británica sobre los temas estipulados en el tratado, por lo que la nueva norma estaría rompiendo la salvaguarda irlandesa, que busca evitar crear una frontera física entre cada Irlanda. En este momento, el Reino Unido deja de ser parte del mercado único europeo, con regulaciones y estándares acordados conjuntamente en todo el continente. Pero el Gobierno británico aún quiere seguir teniendo un mercado conjunto en Inglaterra, Escocia, Gales e Irlanda del Norte: el “mercado interno”. La legislación, declaró el Gobierno, “permitirá al gobierno del Reino Unido proporcionar asistencia financiera a Escocia, Gales e Irlanda del Norte con nuevos poderes para gastar el dinero de los contribuyentes previamente administrado por la UE”. Uno de sus principales objetivos es capacitar a los ministros para aprobar regulaciones, específicamente sobre comercio y ayudas estatales, incluso si son contrarias al acuerdo de retirada alcanzado previamente con la UE bajo lo que se conoce como el protocolo de Irlanda del Norte. Debido a que las cuatro naciones tendrán que aceptar productos con los estándares establecidos en cualquier país, existe el temor de que los controles de calidad locales se reduzcan a un mínimo común denominador: el gobierno galés prevé una “carrera hacia el fondo” (Sim, 2020).

Sin embargo, la sección 45 es bastante contundente, afirmando que las facultades contenidas en el proyecto de ley “*have effect not-*

withstanding any relevant international or domestic law with which they may be incompatible or inconsistent..." (Bowcott, 2020). La opinión compartida por varios opositores de la norma se basa en que socavar este principio vital perforará fatalmente la fe de la gente en su sistema de justicia, tanto en el país como a nivel internacional y que se cometería una infracción admitida por el derecho internacional de forma explícita (Bowcott, 2020).

Conclusión

A modo de conclusión, sabemos que el Reino Unido busca como fin a largo plazo convertirse en una verdadera potencia autónoma y ser el centro de libre comercio global. Aun retirándose de la UE, va a buscar mantener fuerte vinculación con la UE27 a través de las relaciones comerciales, aunque presente ciertas dificultades en la política de defensa, y también buscará enfocar su política exterior a una profundización en su relación con Estados Unidos. Durante las primeras semanas de 2017, el camino del Brexit en el Reino Unido aún no estaba claro; a pesar de esto, actualmente podemos ver una mayor precisión del escenario con la existencia de un acuerdo comercial.

De ello resulta necesario decir que existe una interdependencia asimétrica, basada en la sensibilidad y la vulnerabilidad entre las tres partes del triángulo. Cada actor es sensible al accionar de los demás y, a su vez, presenta diferentes grados de vulnerabilidad en función de sus atributos de poder y su capacidad de respuesta frente al accionar de una o más de las partes, dentro del marco internacional. Por ello, tanto Estados Unidos como la Unión Europea y el Reino Unido podrían buscar a partir de ahora un nuevo camino de cooperación selectiva y coordinación con relación a su política exterior, económica y de defensa, frente a las nuevas amenazas transnacionales y la creciente interdependencia económica a nivel mundial y regional.

En pocas palabras, aun con un cambio dentro del balance de poder de la UE, con una posición alemana más fuerte, la política norteamericana no dejará de buscar una UE más activa en política de defensa y el atlantismo no perderá fuerza dentro de los esta-

dos miembros. En este tiempo, la OTAN sigue siendo el principal órgano de defensa y el Reino Unido mantendrá un activo campo de acción en esta. No obstante, aparecen nuevos focos de atención en Asia, en la posible disminución del liderazgo norteamericano y en las amenazas a las instituciones globales y el multilateralismo. En efecto, un mantenimiento de la integración europea es clave para los tres protagonistas del triángulo atlántico.

Bibliografía

- ACAR, A. (2020). “Relaciones entre EEUU y Reino Unido cambiarán bajo la presidencia de Biden”. AA. Fecha de publicación: 11 de noviembre de 2020. Disponible en: <https://www.aa.com.tr/es/an%C3%A1lisis/relaciones-entre-eeuu-y-reino-unido-cambiar%C3%A1n-bajo-la-presidencia-de-biden/2040222> [Consultado: 5/2/2021]
- BBC NEWS (2020). “Trade talks between UK and US set to get under way”. Fecha de publicación: 4 de mayo de 2020. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/uk-politics-52528821> [Consultado: 10/6/2020]
- BEHSUDI, A. (2020). “Baking the EU-US deal”. *Politico*. Fecha de publicación: 20 de febrero de 2020. Disponible en: <https://www.politico.com/newsletters/morning-trade/2020/02/20/baking-the-eu-us-deal-785551> [Consultado: 8/2/2021]
- BOWCOTT, O. (2020). “Internal market bill: what it says and the UK hopes to achieve”. *The Guardian*. Fecha de publicación: 9 de septiembre de 2020. Disponible en: <https://www.theguardian.com/politics/2020/sep/09/internal-market-bill-what-it-says-and-the-uk-hopes-to-achieve> [Consultado: 15/12/2020]
- CASTELLÁ ANDREU, J. M. (2016). “El Referéndum sobre el Brexit: una historia inacabada”. *Revista Derecho Político*, N.º 97, pp. 297-334. DOI: 10.5944/rdp.97.2016.17626
- CLAUDE PIRIS, J. (2020). “Extending the Brexit transition period after 30 June 2020”. *Encompass*. Disponible en: <https://encompass-europe.com/comment/extending-the-brexit-transition-period-after-30-june-2020> [Consultado: 10/12/2021]
- COLCHESTER, M. (2021). “Britain to Boost Nuclear Weapons Stockpile in Defense-Policy Shift”. *The Wall Street Journal*. Fecha de publicación: 16 de marzo de 2021. Disponible en: <https://www.wsj.com/articles/britain-to-boost-nuclear-weapons-stockpile-in-defense-policy-shift-11615919479> [Consultado: 18/2/2021]

- COMISIÓN EUROPEA (2019). “A ‘no-deal’ Brexit: The EU budget”. Directorate-General for Budget (European Commission). ISBN: 978-92-76-13086-4. DOI: 10.2761/729044.
- COMISIÓN EUROPEA (2019). “The Withdrawal Agreement”. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/relations-united-kingdom/eu-uk-withdrawal-agreement_en [Consultado: 10/7/2020]
- COMISIÓN EUROPEA (2020). “The EU-UK Trade and Cooperation Agreement”. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/relations-united-kingdom/eu-uk-trade-and-cooperation-agreement_en [Consultado: 5/2/2020]
- COMISIÓN EUROPEA (2019). “La Unión Europea y el Reino Unido, forjando una nueva asociación”. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/european-union-and-united-kingdom-forging-new-partnership_es [Consultado: 6/8/2020]
- DALEY, B. (2019). “How important is NATO to British defence policy?”. *The Conversation*. Fecha de publicación: 29 de noviembre de 2019. Disponible en: <https://theconversation.com/how-important-is-nato-to-british-defence-policy-126534>
- ELLYAT, H. (2020). “UK announces biggest military investment in 30 years”. *CNBC*. Fecha de publicación: 19 de noviembre de 2020. Disponible en: <https://www.cnbc.com/2020/11/19/uk-set-to-announce-biggest-military-investment-in-30-years.html>
- GAVIRO, J. M. (2017). “Brexit: efectos económicos en un escenario incierto”. *La Albolafia: Revista de Humanidades y Cultura*. ISSN: 2386-2491.
- GONZÁLEZ PALACIOS, M. (2020). “¿Qué podemos esperar del multilateralismo de Biden?”. *Open Democracy*. Fecha de publicación: 30 de noviembre de 2020. Disponible en: <https://www.opendemocracy.net/es/que-podemos-esperar-multilateralismo-biden/> [Consultado: 18/3/2021]
- GRECO, E. (2019). “Il Regno Unito post-Brexit tra UE e USA”. *Istituto Affari Internazionali (IAI)*. Disponible en: <http://www.jstor.com/stable/resrep23656>
- LAWLESS, J. (2021). “A month on, post-Brexit ‘teething problems’ hit UK-EU trade”. *AP news*. Fecha de publicación: 1 de febrero de 2021. Disponible en: <https://apnews.com/article/brexit-europe-global-trade-health-coronavirus-pandemic-3d87d054cb360d91787ed1bf01096ae5> [Consultado: 5/2/2021]
- MORRIS, J. (2011). “How great is Britain? Power, Responsibility and Britain’s Future Global Role”. *Department of Politics and International Studies*, University of Hull, Hull HU6 7RX. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1467-856X.2011.00450.x>

- OLIVER, T. y WILLIAMS, M. (2016). “Special Relationships in Flux: Brexit and the Future of the US-EU and US-UK Relationships”. *International Affairs*, 92 (3), pp. 547-567.
- SANTANA, A. (2021). “La UE y tres países más sancionan a China por los abusos contra los uigures”. *France 24*. Fecha de publicación: 22 de marzo de 2021. Disponible en: <https://www.france24.com/es/europa/20210322-union-europea-sanciones-china-uigures-myanmar> [Consultado: 23/3/2021]
- SHAMBAUGH, D. (2005). “The new strategic triangle: U.S. and European reactions to China’s rise”. *The Washington Quarterly*, 28 (3), pp. 5-25. DOI: 10.1162/01636660054026470.
- SIM, P. (2020). “What is the row over UK ‘internal markets’ all about?”. *BBC News*. Fecha de publicación: 19 de octubre de 2020. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/uk-scotland-54065391>
- TOKATLIAN, J. G. y PARDO, R. (1990). “La teoría de la interdependencia: ¿un paradigma alternativo al realismo?”. *Estudios Internacionales*, 23 (91), pp. 339-382. DOI: 10.5354/0719-3769.2011.15518.
- UE-UK TRADE COOPERATION AGREEMENT (2020). Disponible en: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:22020A1231\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:22020A1231(01)&from=EN)
- WELFENS, P. J. J. (2017). *An Accidental Brexit: New EU and Transatlantic Economic Perspectives*. Alemania: Palgrave Macmillan. Capítulos 5 y 7. ISBN 978-3-319-58270-2.
- WHITMAN, R. (2017). “EU referendum: one year on – foreign policy”. *The UK in a Changing Europe*. Disponible en: <https://ukandeu.ac.uk/eu-referendum-one-year-on-foreign-policy/>
- WHITMAN, R. (2019). “What (no) difference a year makes: post-Brexit EU-UK security relations”. En: *The UK in a Changing Europe*. Disponible en: <https://ukandeu.ac.uk/what-no-difference-a-year-makes-post-brexit-eu-uk-security-relations/>
- WHITMAN, R. (2020). “Security and defence post Brexit”. En: *The UK in a Changing Europe*. Disponible en: <https://ukandeu.ac.uk/security-and-defence-post-brexit/#>
- WITHDRAWAL AGREEMENT (2020). Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1580206007232&uri=CELEX%3A12019W/TXT%2802%29>

CAPÍTULO IV
MAR DE LA CHINA MERIDIONAL:
ESTRATEGIA CHINA EN AGUAS
DEL SUDESTE ASIÁTICO

ABRIL MANESSI

Resumen

Durante los últimos años, la política internacional ha sido testigo de la relevancia que tomó el mar de la China Meridional. Estas aguas, ubicadas en el sureste asiático, son fuente de conflicto entre Estados que reclaman soberanía sobre ellas y, por consiguiente, el derecho a explotarlas libremente aprovechando los beneficios económicos que esto conlleva. La relevancia del tema despierta el interés y es por eso que este artículo aborda la cuestión del mar Meridional poniendo foco en la estrategia china y en las reacciones que esta genera.

Palabras clave: Mar de la China Meridional – China – fortalecimiento militar – cooperación – internacionalización del conflicto

Introducción

La actual situación político-estratégica internacional, marcada entre otras cosas por un progreso tanto cuantitativo (reflejado en el aumento de gastos militares) como cualitativo (en materia de avance técnico-material) de la capacidad bélica de algunas grandes potencias (como China, Japón y Rusia) y otras potencias medias y peque-

ñas (como Filipinas, Malasia, Taiwán o Vietnam) ha llevado a que el mar de la China Meridional (MCM) sea considerado uno de los conflictos más importante en la actualidad.

Como se verá más adelante, el poder de China en esta área geográfica es innegable. El gigante asiático avanza en su crecimiento económico, buscando objetivos claros que implican expandir su influencia mucho más allá de Asia. Para esto, trata de asegurar su control sobre determinados puntos álgidos del mapa mundial, como es el caso del “mar de la China Meridional”. Por ende, el eje de este trabajo será la estrategia que desempeña China para tener mayor influencia sobre este territorio en disputa. Además, el tema es relevante por la reacción de terceros Estados que responden a la acción china, como el vecino Taiwán o incluso Estados Unidos.

Para tratar el tema, en primer término, se analizará el derecho internacional y cómo se ajusta a este caso. Además, se describirán los reclamos territoriales que tiene cada uno de los Estados litigantes. En segundo lugar, y ya enfocados en la estrategia china, se mencionarán los elementos que utiliza el gigante asiático para aumentar su influencia en el mar Meridional, los cuales van desde el desarrollo de estructuras insulares hasta la creación de islas artificiales. En este apartado también se tratarán los mecanismos de cooperación que existen, y pueden mejorarse, entre los Estados litigantes. Por último, se explicará la internacionalización del conflicto, la cual, entre otras variables, surge porque las naciones reclamantes han recurrido a la ayuda de potencias extrarregionales. En este caso, se ejemplificará la situación con las posturas de Estados Unidos, Japón y Rusia.

Mar de la China Meridional

El conflicto que se desarrolla en las aguas del sudeste asiático convierte a esta zona en uno de los escenarios geopolíticos más activos e intrincados del mundo. Este se remonta a mediados del siglo XX, pero ha adquirido notable difusión en los últimos cinco años debido, en primer lugar, al incremento de acciones concretas por parte de la República Popular China y, en segundo lugar, a la

respuesta político-diplomática de los demás Estados reclamantes en defensa de sus intereses territoriales.

Incluso su nombre es motivo de conflicto entre algunos de los actores implicados: mientras que para los chinos es el “mar Meridional”, los vietnamitas lo denominan “mar Oriental y los filipinos “mar Occidental de Filipinas”. El nombre que utilizan para referirse a este importante espacio de tránsito, lejos de ser una mera referencia geográfica, es un esfuerzo por hacer suya esta área de influencia (Cuenca, 2018). En este capítulo se utilizará la denominación “mar de la China Meridional”, ya que China y su estrategia sobre dicho mar son el eje central de este, además de que es quien más dominio presenta en estas aguas y pretende instaurarse como principal potencia hegemónica de la zona.

El mar de la China Meridional es una extensión marina situada en el sureste asiático con una superficie de unos 3,5 millones de km². China, Singapur, Taiwán, Filipinas, Vietnam, Camboya, Malasia, Brunéi, Tailandia e Indonesia bordean el mar, sin embargo, no todos ellos tienen reclamos territoriales. Para indagar mejor el tema es necesario remontarse al derecho internacional y sobre todo a la Convención sobre el Derecho del Mar.

“La Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, firmada en 1982 y en vigor desde 1994, concede a los países soberanía sobre las aguas que están no más allá de 200 millas de sus costas. El resto se consideran aguas internacionales, donde los barcos pueden navegar libremente” (Cuenca, 2018). Sin embargo, no menciona en ninguno de sus artículos cómo determinar qué país tiene más derecho a la soberanía sobre un territorio en disputa (Manera Salom, 2018). Igualmente, tiene claras limitaciones respecto al solapamiento de los límites marítimos (Beckman, 2009). Por último, las provisiones de la Convención están definidas por expresiones jurídicas que pueden ser interpretadas de manera diferente. De acuerdo con De Laurentis Ollero, su interpretación está basada en función de los intereses políticos de los diferentes países, hecho que “ha llevado a que incluso aquellos artículos que presentan provisiones inequívocas estén siendo rechazados o prostituidos” (De Laurentis Ollero, 2002).

Además, para sumar controversia al asunto, las definiciones que contempla la Convención no concuerdan con las realidades geo-

gráficas de las islas. Por ejemplo, “se estima que menos de 40 formaciones aisladas de las islas Spratly se ajustan a las definiciones de la Convención” (Manera Salom, 2018). Esta compleja realidad geográfica es causa esencial de los conflictos que se van acumulando en este espacio. “Conflictos que afectan tanto al patrimonio marítimo como al control y la capacidad fiscalizadora de los flujos comerciales que transitan por este mar turbulento” (Manera Salom, 2018). Sin embargo, no son solo los factores geográficos los que incentivan la controversia, existen también causas históricas que justifican esta situación problemática.

En la zona geográfica que se está tratando, los reclamos territoriales son varios y se apoyan en distintas justificaciones. En el caso de China, el gobierno de Beijing considera que tiene el control de las islas Paracel y Spratly, ya que estas están incluidas dentro de la “línea de los nueve puntos”, por ende, teóricamente tiene el derecho de gobernar 200 millas mar adentro a partir de sus orillas.

China es el Estado que pide para sí la mayor parte del territorio, pero sus demandas no están reconocidas ni por el resto de los países limítrofes del mar ni por el Derecho Internacional, pues el dominio del espacio marítimo se atribuye en virtud de una ley histórica conocida como la línea de los nueve puntos, trazada por la República Popular China para delimitar el territorio que reclama como suyo (Monares Guajardo, 2019).

Además, como se dijo anteriormente, China no es el único Estado que reclama soberanía sobre estas aguas. El primero en presentar un recurso legal ante la Convención fue Filipinas en 2013, invocando su proximidad geográfica. Este litigio se resolvió a favor del gobierno de Manila bajo el argumento de que “la línea de los nueve puntos no era una garantía legal suficiente para conceder soberanía a China sobre las islas en disputa” (Cuenca, 2018). Pero la legalidad internacional no siempre es respetada y China aseguró que no aceptaría el fallo del tribunal. “La sentencia es nula y carece de fuerza vinculante” es la respuesta que entregó el Ministerio de Relaciones Exteriores de China después de conocer la resolución de la demanda interpuesta por Filipinas (Made for Minds, 2016).

Vietnam, otro de los Estados reclamantes, alega documentos que comprueban que los vietnamitas han gobernado las islas y asegu-

ran que el gobierno chino ha instalado una plataforma petrolífera en aguas de las Parcel de forma violenta, acto que incluyó decenas de muertos y centenares de heridos (BBC, 2014). Por último, Brunéi y Malasia reclaman parte de la zona haciendo alusión a convenios internacionales (Granados Quiroz, 2016).

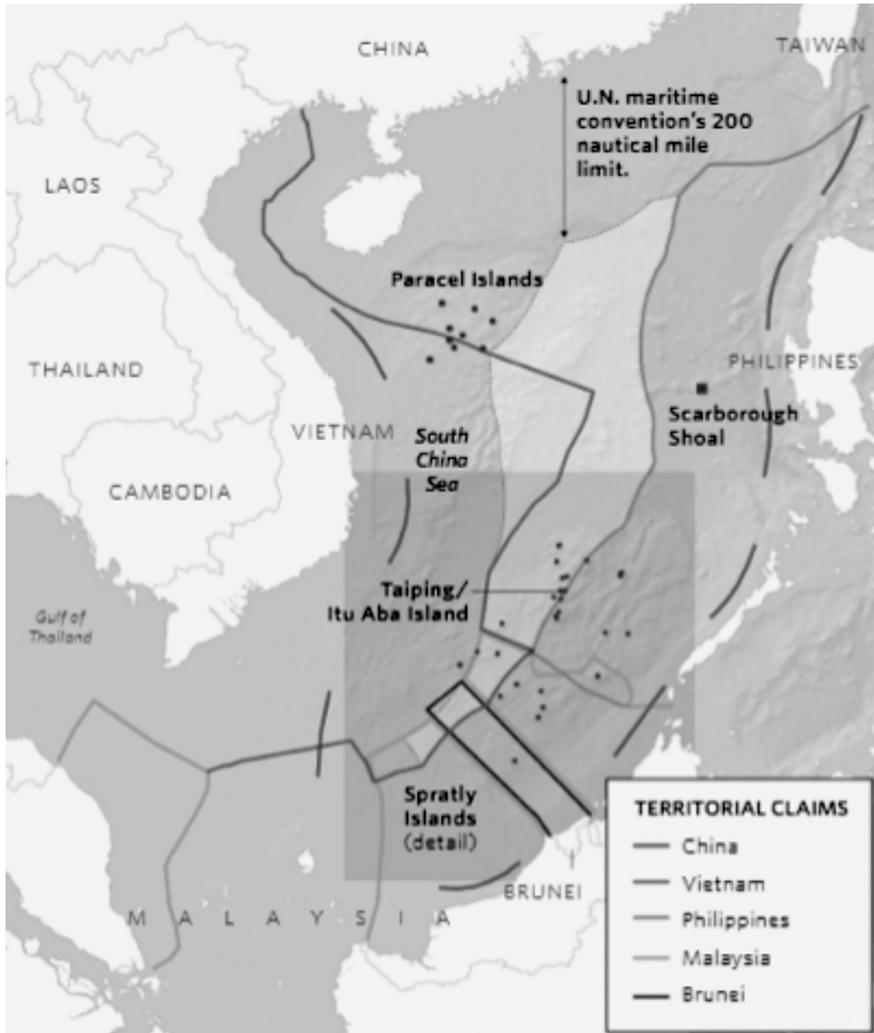
Como puede apreciarse, los reclamos se superponen y esto es lógico cuando se consideran los beneficios económicos que significa el control sobre dicha área geográfica. Dominar el tránsito marítimo de la zona permitiría a los países litigantes garantizar el suministro continuo de materias primas y recursos energéticos, así como generar ganancias con ellos. Fuente de grandes recursos gasíferos, petroleros y de materias primas, “el MCM se ha convertido en una zona neurálgica para la seguridad, la prosperidad y el desarrollo dentro de la región de Asia Oriental” (Jenner y Tran, 2016).

En esta línea, “la Agencia de Información Energética de Estados Unidos calcula que en el fondo marino hay unos 11.000 millones de barriles de crudo y 190 billones de pies cúbicos de gas natural, lo que incentiva a intentar hacerse con el control de la zona y, con ello, la autonomía para explotar los mismos” (Cuenca, 2018).

Además, “las aguas proporcionan una gran ruta de navegación marítima para el transporte de mercancías y bienes” (Anh, 2014). El área es altamente importante, ya que “el 50 % del comercio marítimo internacional pasa por esa zona” (Pereyra, 2014) y casi un tercio del petróleo y la mitad del gas natural que se consume a nivel mundial (Cuenca, 2018). En particular, para China, “el mar Meridional permite el transporte del 90 % de su comercio y el 80 % de sus importaciones de petróleo” (Ríos, 2020).

En conjunto, estos elementos nos demuestran la complejidad de la región y el porqué de la disputa territorial, la cual se ha convertido en una fuente de tensión e inestabilidad. Si bien la paz se ha mantenido hasta el momento, “el MCM es el epicentro de los cambios en la balanza internacional de poder económico que tiene el potencial de detonar un conflicto militar, con impactos no solo en el área regional sino también en toda la comunidad internacional” (Manera Salom, 2018).

**Figura 1: Reclamos territoriales en
mar de la China Meridional**



Fuente: The Wall Street Journal.

Disponible en: <http://graphics.wsj.com/south-china-sea-dispute/>

Estrategia china sobre el mar Meridional

El carácter económico y geopolítico de estas aguas conduce a que los países involucrados compitan por el control de esta vía

marítima. Por lo mismo, es destacable la estrategia china que pone el foco en la presencia efectiva mostrándose, tanto en hechos como en palabras, más agresiva. Así, el gigante asiático ha aumentado su fuerza aérea y naval en la zona de conflicto.

En contraste con el periodo maoísta 1949-1976 cuando la política era ideológica, el pensamiento chino comenzó a enmarcarse explícitamente en términos de intereses nacionales después de principios de los años 80. La concepción madura de Deng Xiaoping de los intereses nacionales de China fue la guía detrás de este cambio, el cual señaló el desarrollo económico como clave (Feng Zhang, 2012). Esta nueva gran estrategia china buscaba “la paz y el desarrollo” y pautaba que “China debía observar con calma; asegurar su posición, afrontar los hechos con tranquilidad, esconder sus capacidades y ganar tiempo; mantener bajo perfil y nunca reclamar liderazgo” (Garver, 1993). En palabras simples, el país debía rehuir a un excesivo protagonismo dentro del ámbito internacional y evitar conflictos que entorpecieran el crecimiento y desarrollo económico.

En cambio, la nueva orientación de la política exterior de Beijing sigue la pauta del llamado “sueño chino” basado en el discurso oficial de Xi Jinping ante el Buró Político del Comité Central del Partido Comunista. El sueño chino se apoya en dos elementos constitutivos, llamados los dos objetivos del siglo. En primer lugar, “la construcción de una sociedad moderadamente próspera en todo aspecto en el año 2021. Y, en segundo lugar, la construcción de un país socialista moderno que sea próspero, fuerte, democrático, culturalmente avanzado y armonioso en el año 2049” (Malena, 2018).

Se puede afirmar que el objetivo del presidente Xi es alcanzar un país próspero y fuerte, el bienestar de los habitantes, el rejuvenecimiento de la nación y restablecer a China como potencia marítima de la región (Golden, 2015). A fin de conseguir este sueño, Beijing ha adoptado una postura más agresiva en relación con sus reivindicaciones territoriales dentro de la región del MCM, entre las que se incluye el desarrollo de infraestructura crítica en la zona y el creciente fortalecimiento militar. “Según fuentes de Estados Unidos, las actividades militares de China en el área, incluidos ejercicios, visitas a puertos y operaciones, aumentaron en un 50 % en 2020” (Ríos, 2020).

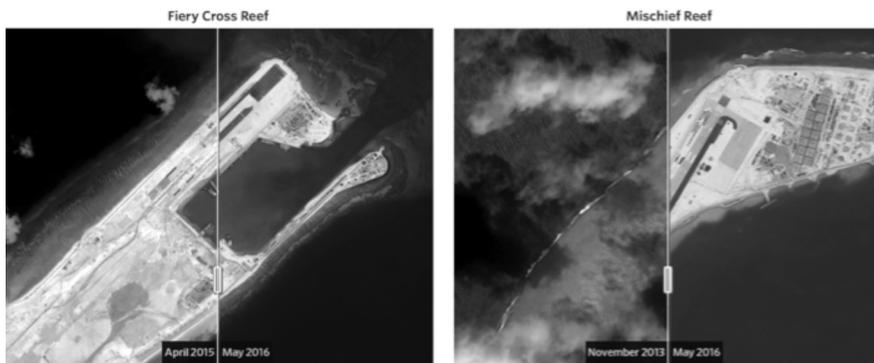
Para conseguir este objetivo, China pretende instaurarse como principal potencia hegemónica de la zona. Esto supondría hacerse

con el control del tráfico marítimo de estas aguas y con los beneficios económicos que ello conlleva, particularmente la autonomía para explotar un fondo marino rico en crudo, gas natural y materias primas. Su estrategia para hacerse con el control de la zona va desde la militarización, pasando por la construcción de islas artificiales, hasta organizar viajes turísticos a las islas Spratly y Paracel, archipiélagos cuya soberanía está disputada por otros Estados, para presentarlas en el imaginario colectivo de su población como una parte más del territorio chino.

Desarrollo de infraestructura insular

Para acentuar su presencia en el MCM, el gobierno chino ha optado “por la construcción de la Gran Muralla de arena” (Malena, 2018), la cual consiste en la instalación de pistas de aterrizaje, embarcaderos o instalaciones de vigilancia y radar sobre las formaciones insulares de las islas Spratly y Paracel (ver figura 2). “La ampliación de los islotes con 1.300 hectáreas de hormigón artificial, le ha permitido al país construir una eficiente red de puntos de apoyo logístico y operativo” (Ríos, 2020).

Figura 2: Reclamación china a través de la infraestructura



Fuente: Left: CSIS Asia Maritime Transparency Initiative/Digital Globe/AFP/Getty; Right: CSIS Asia Maritime Transparency Initiative/DigitalGlobe
Disponibile en: <http://graphics.wsj.com/south-china-sea-dispute/>

Si bien los demás Estados reclamantes del territorio han recurrido a este recurso, “lo preocupante del caso de China es la rapidez con la que el país ha alterado unilateralmente el *statu quo* físico de la región” (Manera Salom, 2018). Ejemplo de esto es la “reciente construcción de un dique seco con proporciones suficientemente grandes como para albergar un portaaviones en la isla de Hainan” (Ríos, 2020).

Esta estrategia le permite a China establecer una presencia mucho más consolidada en el MCM, hecho que preocupa a los países vecinos y a otras potencias como Japón o Estados Unidos. De hecho, las actividades antes mencionadas representan un punto de disputa entre la Casa Blanca y Beijing, y han llevado a Washington a enviar destructores de la Marina para patrullar cerca de las islas (BBC, 2015).

Además, a mediados de abril del pasado año y en el marco de la pandemia mundial, los medios oficiales chinos anunciaron la creación de dos nuevos distritos como parte de la ciudad de Sansha, en la sureña isla de Hainan. Dichas medidas resultan polémicas, pues entre las nuevas áreas que gestionará la ciudad están algunas que otros países como Vietnam y Filipinas reclaman como propias. Este suceso también fue causa de disputa con Estados Unidos, cuyo gobierno exhortó a China a centrarse en la lucha contra el COVID-19 y “dejar de aprovechar la distracción o vulnerabilidad de otros Estados para expandir sus reclamaciones ilegales en el mar de la China Meridional” (BBC, 2020).

Fortalecimiento militar

Otro elemento que añade tensión es el aumento significativo del gasto y la rápida modernización militar en toda la zona del sudeste asiático (Yang, 2014). De hecho, esta región se ha convertido, en términos de gasto militar, en una de las regiones de más rápido crecimiento del mundo. Utilizando los datos del Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz (SIPRI), se puede afirmar que entre los años 2010 y 2016 la inversión aumentó un 34,7 % (Manera Salom, 2018). La siguiente tabla muestra concretamente el gasto militar de los países reclamantes.

**Tabla 1: Gasto militar países reclamantes,
en USD constantes (millones)**

	2009	2012	2016
China	137.512	169.382	225.713
Malasia	4.105	3.833	4.295
Filipinas	2.702	2.926	3.990
Vietnam	2.979	3.611	5.005
Taiwán	10.030	9.907	9.962
Brunéi	380	373	405

Fuente: SIPRI

Si bien las inversiones de Malasia, Taiwán y Brunéi se mantienen de cierto modo constantes, China, Vietnam y Filipinas, que son los países más activos con sus reclamaciones dentro del MCM, han incrementado notablemente su gasto militar. En el caso particular de China, la carrera armamentística ha aumentado considerablemente en los últimos años gracias al sostenido crecimiento económico del país (Granados Quiroz, 2016).

Beijing está modernizando todos los aspectos de su milicia: sus fuerzas navales de superficie, submarinos, aviones, misiles, radares y guardacostas. Además, a fin de fortalecer y proteger sus derechos e intereses marítimos, Beijing ha mejorado la capacidad de sus agencias marítimas (*Maritime Law Enforcement Agencies, MLE*) y militares, como la Armada del Ejército Popular de Liberación (*People's Liberation Army Navy, PLAN*) que, de hecho, posee el mayor número de navíos de Asia; la agencia de Vigilancia Marítima de China (*China Marine Surveillance, CMS*) o la Policía Marítima del Departamento del Control Fronterizo (Yang, 2014). En esta línea, “las últimas fotos satelitales de las bases aéreas en Lingshui y Qionghai en las costas sureste y este de Hainan refuerzan esta idea. La primera de estas es actualmente una base para el avión de alerta temprana y control aerotransportado KJ-500 (Zona Militar, 2021). Una foto de alta resolución de la base, proporcionada por Planet Labs, muestra cinco aviones de este tipo y otros tres aviones no identificados basados en el tipo Y-9, aunque no está claro si estos últimos eran aviones de transporte regulares o aviones especializados en recopilación de inteligencia” (Zona Militar, 2021).

Figura 3: Cinco aviones de alerta temprana aerotransportados Shaanxi KJ-500 y un subtipo Y-9 no identificado vistos en la base aérea de Lingshui en Hainan



Fuente: Planet Labs

Disponible en: <https://www.planet.com/gallery/>

Mientras tanto, “Qionghai es la base de un regimiento de aviones KQ-200 de largo alcance, antisubmarinos y de patrulla marítima pertenecientes a la Flota del Mar del Sur del PLAN” (Zona Militar, 2021). Además de desplegar nuevos aviones, China también ha estado mejorando la infraestructura en las instalaciones del PLAN en Hainan. Se está renovando una base aérea en la ciudad principal de Hainan, Sanya, con “la construcción de una nueva plataforma, al menos once nuevos hangares y la repavimentación de otras calles de rodaje” (Zona Militar, 2021).

En conjunto, estos pasos reforzarán las capacidades chinas en la región y ampliarán el desequilibrio de poder entre China y los otros Estados reclamantes.

Esto inevitablemente ha llevado a una incipiente carrera armamentística, ya que los demás países se sienten amenazados por las capacidades militares chinas. Vietnam y Malasia son las naciones que lideran la construcción militar regional. Gracias a la ayuda económica de países como Rusia e India, estos Estados han adquirido productos y artículos como submarinos de *Clase Kilo* o aviones de combate *Sukhoi Su-30* (Manera Salom, 2018).

Por su parte, en Taipéi creen que “el incremento de las actividades de China en los mares contiguos son evidencia de que busca expandir su dominio y que Taiwán es su próximo objetivo” (Ríos, 2020). “Teniendo en cuenta que China puede querer lanzar un

ataque dentro de un par de años o varios años más delante de una manera más masiva, necesitamos adquirir más armas de Estados Unidos”, aseguraba el primer ministro Su Tseng-chang.

Además de haberse impulsado el gasto militar de los países litigantes, se dio lo propio con países vecinos y no tan vecinos que están indirectamente involucrados en el litigio, como Australia, Corea del Sur, Japón e India. Esto es así porque los demandantes (exceptuando Beijing) han involucrado a otras potencias (India, Estados Unidos, Rusia, Australia y Corea del Sur) a fin de conseguir apoyo.

En todos los países, exceptuando Estados Unidos (que se ha reducido) y Japón (que se ha mantenido estable), se puede ver el gran aumento en capacidad militar. Si bien, los datos actualizados de SIPRI solo ofrecen información hasta el año 2016 (Manera Salom, 2018), se puede observar que Tokio se ha mantenido estable en cuanto a su gasto militar, mientras que Estados Unidos lo ha disminuido progresivamente. Por su parte, Rusia, India, Australia y Corea del Sur lo han aumentado considerablemente.

Tabla 2: Gasto militar de países de Asia y Oceanía, en USD constantes (millones)

	2009	2012	2016
India	48.315	48.804	55.631
Japón	40.919	41.114	41.569
Australia	21.047	20.275	24.371
Corea del Sur	31.365	32.875	37.265

Fuente: SIPRI

Tabla 3: Gasto militar Rusia y Estados Unidos, en USD constantes (millones)

	2009	2012	2016
Rusia	43.458	54.832	70.345
Estados Unidos	738.621	706.918	606.233

Fuente: SIPRI

Factores de cooperación

Pese a la creciente militarización y las tensiones que esto implica, China y los países que conforman la Asociación de Naciones del Sudeste de Asia (ASEAN) han optado por iniciar medidas y estrategias de cooperación para resolver los litigios existentes en el MCM y evitar la repetición de incidente o conflictos armados (Manera Salom, 2018). Además, como se mencionó antes, China, teniendo como guía la gran estrategia mencionada por el presidente Xi Jinping, busca dejar de lado las disputas y conseguir el desarrollo económico conjunto.

Instituciones regionales

Ante un posible auge de la tensión existe la posibilidad de recurrir a las instituciones regionales. Asia del Este conforma la organización ASEAN que es el principal instrumento a la hora de crear y mantener una comunidad regional unificada. Desde su creación en 1967, la ASEAN ha sido generadora de cooperación regional y fortalecimiento institucional. Incluso, “la Asociación se ha esforzado en involucrar a China para resolver las disputas del MCM. Por ejemplo, en 2003 China firmó el ya existente Tratado de Amistad y Cooperación que promueve la paz y la cooperación entre naciones” (Cronin, 2014).

Respecto al litigio del MCM, “la ASEAN ha optado por *ASEAN Way*, es decir, una postura que se ha inclinado por la no intromisión, la negociación y una severa insistencia en que los países resuelvan las disputas de forma pacífica y sin recurrir a las armas” (Manera Salom, 2018). Sin embargo, pese a este enorme esfuerzo, en muchas ocasiones la ASEAN muestra inconsistencias y fisuras internas, por lo que es difícil alcanzar el consenso sobre cómo resolver el conflicto.

La fragmentación de los países miembros fue evidente en la Reunión Ministerial de la ASEAN que tuvo lugar en Camboya en 2012. “Las diferentes posturas de los países miembros chocaron e imposibilitaron la redacción del comunicado conjunto acerca del comportamiento de China dentro del MCM. Fue la primera

vez, desde 1967, que ASEAN no emitió un comunicado conjunto” (Manera Salom, 2018). Más allá de esto, el fracaso de la reunión ministerial fue prueba de las facciones internas que existen dentro de la organización internacional. Tanto Camboya como Tailandia, Myanmar y Laos no apoyan abiertamente las iniciativas de los países reclamantes por miedo a dañar su estrecha relación con China. Lo mismo sucede con “Singapur e Indonesia, que si bien defienden una resolución pacífica, no se posicionan con ninguno de los miembros reclamantes, intentando mantener vivas sus relaciones con Beijing” (Yang, 2014).

Otra muestra de la inconsistencia de la ASEAN es su continuo grado de informalidad (Nguyen y Jenner, 2016). Si bien la institución está intentando cambiar esta preferencia hacia prácticas administrativas más institucionalizadas y basadas en normas, muchos de los miembros siguen prefiriendo el camino tradicional, ya que no solo otorga procedimientos administrativos más flexibles, sino también una postura y estrategia más ambigua sobre temas “espinosos” como es el caso del MCM (Manera Salom, 2018). Ejemplo de esta idea es el Código de Conducta, un acuerdo que garantiza la paz y la estabilidad de la zona.

Declaración sobre la Conducta de las Partes en el Mar Meridional de China (DOC)

En 2002, después de cuatro años de negociaciones, se adoptó la Declaración sobre la Conducta de las Partes en el Mar Meridional de China (DOC, por sus siglas en inglés), un pacto no vinculante que se pronuncia a favor de indagar entre soluciones pacíficas para resolver las disputas, así como buscar alternativas para evitar una escalada del conflicto (Manera Salom, 2018). Este documento, pese a que prohíbe cualquier acción que pudiera agravar la situación o generar incidentes, no fue más que una declaración (Valencia, 2011). Su única relevancia radica en que en su artículo primero se sostiene que las partes reafirman su compromiso para con los objetivos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

En cuanto al contenido, la declaración puso en evidencia la escasa predisposición china para negociar temas de soberanía de las islas en el ámbito multilateral, postura que aún sostiene el gobierno de Xi Jinping.

Código de Conducta (COC)

Paralelamente a la adopción de la DOC se buscó la forma de negociar un Código que regulara la conducta de las partes. Como se ha dicho anteriormente, a causa de la informalidad de la ASEAN y los desacuerdos entre los países sobre la legalidad de la DOC, se alargó y entorpeció el camino del Código. Recién el 6 de agosto de 2017 los miembros de la ASEAN y China anunciaron formalmente el inicio de las negociaciones sobre el borrador de un marco para el COC. Aun así, según los expertos, existe la posibilidad de que un progreso real del COC no sea factible (Lee, 2017). De acuerdo con el análisis del Instituto de Estudios del Sudeste Asiático, el borrador carece de detalles y contiene muchos de los principios y provisiones que aparecían en el DOC del 2002 y que habían sido parcialmente implementados.

Sumado a esto, el carácter vinculante está ausente, igual que los aspectos geográficos del acuerdo, es decir, no menciona si el alcance geográfico del COC se aplica a las islas Spratly y Paracel. Tampoco dice nada sobre los mecanismos de arbitraje y aplicación legislativa en el caso de que una de las partes acuse a otra de violar el código. De hecho, el Instituto de Estudios del Sudeste Asiático afirma que la ausencia de medidas coercitivas y mecanismos de arbitraje debilitará la efectividad del COC (Manera Salom, 2018).

A pesar de sus deficiencias, el borrador tiene un gran respaldo por parte de la ASEAN y China y no cabe duda de que este paso significa un gran progreso diplomático en el proceso de gestión de conflictos en el MCM (Storey, 2017). Asimismo, demuestra que Beijing ha suavizado su resistencia a las negociaciones bilaterales y respalda el rol de la ASEAN en mantener la estabilidad de la región (Crisis Group, 2015). Además, a diferencia de la DOC, el COC, al poder tener más fuerza legal, podría ser más eficaz para alentar a la cooperación multilateral y evitar una mayor escalada de tensión.

Internacionalización del conflicto

A medida que la presencia china se expande y se desarrolla en la región, las naciones reclamantes han recurrido a la ayuda de otras potencias, sobre todo a Estados Unidos y Japón (Manera Salom, 2018). La mayor implicación de potencias externas es percibida por los demandantes como una fuente de apoyo para sus reclamos soberanistas, así como para contrarrestar el poder de la creciente China (Yang, 2014). Por lo mismo, potencias extranjeras como Estados Unidos, Japón o Rusia se han visto implicadas directa o indirectamente en este conflicto.

Estados Unidos

El conflicto en las aguas del sudeste asiático ha llevado a los países con menos poder a conjurar alianzas oportunistas con Estados Unidos. La administración Obama ya garantizaba en 2011 que la presencia y las misiones en el escenario de Asia-Pacífico se convertirían en una de sus prioridades fundamentales y que el gasto dedicado a este escenario no se vería afectado por ningún recorte (Cuenca, 2018).

En esta línea, Estados Unidos ha mandado en numerosas ocasiones a su flota a patrullar estas aguas, ya que es vital frenar la expansión china. A su vez, Trump declaró en repetidas ocasiones que estaba dispuesto a mantener la política de “una sola China” si estos ofrecían algo a cambio, haciendo alusión al reclamo filipino. Además, en marzo de 2018 la marina estadounidense llevó hasta las costas de Vietnam el USS Carl Vinson, uno de los diez portaviones nucleares de su ejército (Cuenca, 2018).

Como se dijo anteriormente, países que están en desventaja a la hora de enfrentar a China han buscado alianzas con Estados Unidos y en este sentido los gestos proliferan. Muestra de ello son algunos tránsitos recientes: el USS Mustin, un destructor de misiles guiados de la clase Arleigh-Burke de Estados Unidos, navegó a través del estrecho de Taiwán el 19 de diciembre de 2020, en lo que significó el duodécimo tránsito de este tipo realizado por un buque de guerra estadounidense en dicho año (Ríos, 2020).

En el marco de la nueva administración, Richard Heydarian, analista de *Asia Times*, afirma que Jake Sullivan, elegido por Biden como asesor de seguridad nacional, pidió recientemente la intensificación de las operaciones de libertad de navegación contra China en estas aguas, lo que marca una posible escalada de la política que siguió Trump.

Japón

En lo que respecta al conflicto del mar de la China Meridional, Japón no figura entre los Estados reclamantes, sin embargo, China ve con recelo las buenas relaciones que existen entre el gobierno nipón y Estados Unidos. Pese a que la alianza entre estos dos Estados es de larga data, lo que preocupa a Beijing es que el ex primer ministro nipón Shinzo Abe consiguió en Washington la aprobación de nuevas líneas directrices en materia de defensa que eliminan los límites geográficos que se le habían impuesto a las Fuerzas de Autodefensa de Japón en el marco del Tratado de Cooperación y Seguridad Mutua entre este país y Estados Unidos. Además, la Casa Blanca reafirmó el criterio de que las Diaoyu-Senkaku, islas bajo administración japonesa que China reclama, se encuentran al abrigo del tratado de cooperación mutua suscrito en 1952. Así, “la alianza bilateral Estados Unidos-Japón tiene impacto regional y supone un cambio significativo en la disposición del gobierno japonés para implicarse en la seguridad regional de la mano de Estados Unidos” (Ríos, 2015).

En el caso particular del mar de la China Meridional, al igual que Estados Unidos, Japón dice compartir la preocupación por lo que denominan “exhibición de fuerza” por parte de Beijing y ambos se comprometen a preservar la “libertad de navegación”. Para el Observatorio Iberoamericano de la Economía y la Sociedad del Japón, esta postura diluye aún más la posibilidad de configurar en Asia-Pacífico un marco de seguridad que responda a claves autóctonas y las chances de que se concrete decrecen.

Rusia

A mediados de la última década, cuando la tensión entre los Estados reclamantes de soberanía se acrecentaba en el MCM, rusos y chinos emprendieron maniobras militares conjuntas. Así, fuentes castrenses chinas afirmaron que las fuerzas rusas y chinas ensayaron operaciones de defensa, rescate y ejercicios antisubmarinos, así como simulaciones de toma de islas por marines (La Vanguardia, 2016).

Pese a que Beijing define a estas acciones como “rutinarias” y que hoy ambos países no son aliados oficialmente (Sputnik, 2016), lo cierto es que son todo un símbolo. A pesar de no interferir en las disputas sobre las islas Spratly, Rusia muestra solidaridad con China resaltando que las fuerzas externas no deben afectar al arreglo de conflictos entre vecinos, es decir, condena la intervención de Estados Unidos.

Consideraciones finales

Beijing, siguiendo el “sueño chino”, busca acentuar su posición en el mar de la China Meridional, lo que no solo le garantizaría materias primas provenientes de la pesca, el petróleo o el gas, sino que también le aseguraría el control sobre gran parte del comercio internacional.

Pero estas aguas, en constante disputa, son importantes no solo para China, sino también para muchos de sus vecinos, los cuales han hecho reclamos territoriales en organismos internacionales, como Filipinas. Este conflicto, marcado por la continua tensión entre las partes, ha tenido como consecuencia el incremento en el gasto militar de al menos tres países litigantes, el aumento considerable de la capacidad tecnológica-militar y de la constante modernización de las fuerzas. En el caso particular de China, el crecimiento económico sostenido le ha permitido aumentar y modernizar su capacidad militar. Por ende, ha profundizado su presencia en el mar Meridional.

La escalada militar es sinónimo de poca confianza entre los países y, por lo tanto, muestra las fallas que tienen las negociaciones entre estos. Sin embargo, tanto China como los Estados que confor-

man la ASEAN se han esforzado por mejorar las relaciones multilaterales mediante foros; incluso, en la actualidad negocian un Código de Conducta que regularía el accionar de las partes.

Por último, es conveniente recordar la internacionalización que implica el conflicto. No solo están implicados en este Estados que limitan con el mar Meridional, sino que también lo están potencias extrarregionales. Este es el caso de países como Estados Unidos o Rusia. Con respecto al primero de ellos, Washington, tratando de mantener su influencia en el sudeste asiático y contrabalanceando a Beijing, ha dado señales claras de que hará lo que esté a su alcance para asegurar la libertad de navegación en estas aguas, postura que cuenta con el apoyo del gobierno nipón. Por su parte, Rusia, cercana al gobierno de Beijing, prefiere dar señales por medio de los ejercicios militares de defensa o resaltando que las fuerzas externas no deben intervenir en este conflicto.

Por lo anteriormente descrito, la cooperación es sumamente necesaria. Los conflictos que se generan tanto por la interacción entre los Estados con reclamos territoriales como por las potencias extrarregionales deben evitarse o aminorarse por medio de la cooperación, ya que esta propicia la paz en la zona, la cual es vital para la obtención de materias primas y para que el comercio internacional continúe su curso habitual.

Si bien podría parecer que una salida militar es la única forma de terminar con este litigio, lo cierto es que los costos de hacerlo serían muy altos tanto para el país que recurra a la utilización de la fuerza como para aquellos que la sufran. Por supuesto, no todo acaba en las buenas relaciones y negociaciones entre los países, y esto es algo que lo entienden China y los demás Estados litigantes. La demostración de la fuerza será el sostén de la multilateralidad y la única garantía de que las negociaciones continúen. De lo contrario, lo único que le pone un freno a los Estados para hacerse con el control del mar Meridional, es decir, la capacidad militar y la respuesta de los demás Estados que se genera como reacción ante un posible ataque, desaparecería.

Por ende, la demostración de la fuerza tendría que ser aquella garantía que resguarde las negociaciones, pero nunca debería pasar ese estrecho límite que implica su uso, ya que los costos podrían ser altísimos.

Bibliografía

- ANH, N. T. L. (2014). “Origins of the South China Sea Dispute”. En: *Territorial Disputes in the South China Sea*, J. Huang y A. Billo (eds.), pp. 15-35. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- BBC (2014). “Conflicto territorial desata ira anti-China en Vietnam”. Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/05/140514_asia_china_vietnam_ataques_nc [Consultado: 25/3/2021]
- BBC (2015). “La ‘Gran Muralla de Arena’ de China que preocupa a Estados Unidos”. Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/ultimas_noticias/2015/04/150331_islas_china_muro_arena_ep [Consultado: 11/2020]
- BBC (2020). “Coronavirus. Estados Unidos vs. China: 5 frentes de disputa entre Washington y Pekín en medio de la pandemia”. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-52815758> [Consultado: 11/2020]
- BECKMAN, R. (2009). “Legal Regimes for Cooperation in the South China Sea”. En: Bateman, W. S. y Emmers, R. (eds.), *Security and International Politics in the South China Sea: Towards a Cooperative Management Regime*. London: Routledge.
- CRISIS GROUP (2015). “Stirring up the South China Sea (III): A Fleeting Opportunity for Calm”. *Technical Report 267, Crisis Group, Beijing/Jakarta/Bruselas/Manila/Hanói/Singapur*.
- CRONIN, P. (2014). “The United States, China, and Cooperation in the South China Sea”. En: *Territorial Disputes in the South China Sea*, J. Huang y A. Billo (eds.), pp. 149-163. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- CUENCA, A. (2018). “Aguas revueltas en el mar de la China Meridional”. Disponible en <https://elordenmundial.com/aguas-revueltas-en-el-mar-de-la-china-meridional/> [Consultado: 26/3/2021]
- DE LAURENTIS OLLERO, E. (2002). “Las islas Spratlys y el dominio del mar de la China Meridional”. *DERI*, p. 44.
- FENG ZHANG (2012). “Rethinking China’s Grand Strategy: Beijing’s Evolving National Interests and Strategic Ideas in the Reform Era”. *International Politics*, 49 (3), pp. 318-345.
- GARVER, J. W. (2004). “The Chinese Communist Party and the Collapse of Soviet Communism”. *China Quarterly*, 133, pp. 1-26.
- GOLDEN, S. (2015). *El Sueño Chino de Xi Jinping*. Anuario CIDOB.
- GRANADOS QUIROZ, U. (2016). “Las islas Spratly: Internacionalización de un Conflicto Regional. México y la cuenca del Pacífico”, 5 (15), pp. 51-70. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/scielo>.

php?script=sci_abstract&pid=S2007-53082016000300051&Ing=es&nr=iso.

- JENNER, C. J. y TRAN, T. T. (2016). “Introduction: A Crucible of Regional Cooperation or Conflict-making Sovereignty Claims?”. En: *The South China Sea: A Crucible of Regional Cooperation or Conflict-Making Sovereignty Claims?*, C. J. Jenner y T. T. Tran (eds.). New York: Cambridge University Press.
- LA VANGUARDIA (2016). “China y Rusia inician maniobras militares en el mar de China Meridional”. Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/internacional/20160912/41253643943/china-rusia-maniobras-militares-mar-china-meridional.html> [Consultado: 25/3/2021]
- LEE, Y. (2017). “A South China Sea Code of Conduct: Is Real Progress Possible?”. *The Diplomat*.
- MADE FOR MINDS (2016). “Corte de La Haya rechaza reclamos de China y da la razón a Filipinas”. Disponible en: <https://www.dw.com/es/corte-de-la-haya-rechaza-reclamos-de-china-y-da-la-raz%C3%B3n-a-filipinas/a-19394997> [Consultado: 27/3/2021]
- MALENA, J. (2018). “La Gran Estrategia de China en la era de Xi Jinping”, En: Llenderozas, E., *China, Rusia e India en América Latina. Un enfoque multidimensional*. Buenos Aires: UNDEF.
- MANERA SALOM, M. (2018). “China emergente en un escenario turbulento. La encrucijada del conflicto del Mar de la China Meridional”. Universitat Oberta de Catalunya.
- MONARES GUAJARDO, D. (2019). “La reclamación China sobre el Mar del Sur de China ante el derecho internacional”. *Revista chilena de derecho*, vol. 46, N° 2.
- NGUYEN, H. S. y JENNER, C. J. (2016). “Domestic Politics: The Overlooked Undercurrent in the South China Sea”. En: *The South China Sea: A Crucible of Regional Cooperation or Conflict-Making Sovereignty Claims?*. C. J. Jenner y T. T. Tran (eds.). New York: Cambridge University Press.
- PEREYRA, F. P. (2014). “La situación en el Mar de China Meridional o Mar Oriental”. Disponible en: <http://www.cari.org.ar/recursos/cronicas/marchina4-08-14.html>
- RÍOS, X. (2015). “Japón se aleja de Asia”. Disponible en: <https://www.eumed.net/rev/japon/23/japon-asia.pdf> [Consultado: 27/3/2021]
- RÍOS, X. (2020). “China 2021 (VII): el tono de la política en seguridad y defensa”. Disponible en: <https://politica-china.org/areas/seguridad-y-defensa/china-2021-vii-el-tono-de-la-politica-en-seguridad-y-defensa> [Consultado: 26/3/2021]

- SPUTNIK (2016). “El papel de Rusia en la disputa del mar de la China Meridional”. Disponible en: <https://mundo.sputniknews.com/20160804/rusia-eeuu-china-mar-sur-1062636007.html> [Consultado: 27/3/2021]
- STOREY, I. (2017). “Assessing the ASEAN China Framework for the Code of Conduct for the South China Sea”. *ISEAS*, (62), pp. 1-7.
- VALENCIA, M. (2011). “La sombra de la rivalidad China-EE.UU. se cierne sobre los conflictos marítimos”. En: VV. AA. *Anuario Asia-Pacífico 2010 (Edición 2011)*. Barcelona: CIDOB.
- YANG, F. (2014). “The South China Sea Disputes: Whither a Solution?”. En: *Territorial Disputes in the South China Sea: Navigating Rough Waters*. J. Huang y A. Billo (eds.), pp. 164-188. Basingstoke: Palgrave Macmillan,
- ZONA MILITAR (2021). “Imágenes de satélites sugieren que China está impulsando su presencia naval en el Mar del Sur de China”. Disponible en: <https://www.zona-militar.com/2021/01/22/imagenes-de-satelite-sugieren-que-china-esta-impulsando-su-presencia-naval-en-el-mar-del-sur-de-china/> [Consultado: 24/3/2021]

CAPÍTULO V

UNIDAD, PRAGMATISMO Y DESARROLLO:
LAS BASES DE LA ESTRATEGIA CHINA EN EL TÍBET

PILAR MARTÍNEZ OTERO

Resumen

Bajo la premisa *una sola China*, y habida cuenta de la *era de la humillación*, Xi Jinping y sus antecesores han implementado diferentes estrategias con el objetivo geoestratégico y de seguridad de integrar al Tíbet a China continental. Consecuentemente, diferencias culturales y la resistencia tibetana a las iniciativas chinas se han internacionalizado bajo los reclamos del Dalai Lama, líder espiritual tibetano en el exilio.

Desde 1951 el Tíbet es una región autónoma bajo la dependencia absoluta del Gobierno Central chino. La estrategia geopolítica actual sobre el Tíbet reviste dos dimensiones principales una económica y otra sociocultural, así como también consecuencias medioambientales. La primera dimensión se enmarca en proyectos para fomentar el desarrollo económico y la integración como la Iniciativa de la Ruta de la Seda (BRI u OBOR). La segunda se enmarca en el proceso de desplazamiento y contracción étnica de los grupos minoritarios.

Palabras clave: China – Tíbet – estrategia geopolítica – economía y sociedad

Introducción

La “unidad china” se presenta como un objetivo de seguridad y geopolítica china ya desde hace tiempo en la historia, la búsqueda por la cohesión e integridad interna bajo el control central del PCCh (Partido Comunista Chino) es importante para comprender el accionar del Estado en regiones donde habitan minorías étnicas como el Tíbet: “La respuesta de Beijing siempre será contundente e inamovible: el territorio además de indivisible, se debe ampliar para que la madre patria esté unida como alguna vez míticamente lo habría estado” (Haro Navejas, 2008: 573).

En este marco, se intentará en este capítulo analizar la importancia del Tíbet y la estrategia geopolítica china bajo el ideal de integridad territorial y también bajo su objetivo de desarrollo económico liberal que data desde el siglo XX y que continúa con fuerza. Para ello, en el primer apartado, se analizará la relevancia geoestratégica del Tíbet, sobre todo para China como potencia regional. En el segundo y el tercero, se realizará un breve repaso histórico a lo largo de las milenarias relaciones sino-tibetanas para comprender aún mejor su peso en la política china y los objetivos de progreso económico chino que llegan hasta hoy. Luego se explicarán separadamente las estrategias económicas y socioculturales empleadas en la región y, por último, las consecuencias en términos medioambientales del crecimiento económico.

Geopolítica y China

La geopolítica, ciencia ligada a la comprensión geográfica, política y estratégica del globo, pareciera un término antiguo y vinculado con polémicos e importantes autores como Mackinder en el siglo XX. Sin embargo, el prisma geopolítico actual resulta ser una herramienta óptima para intentar aprehender las dinámicas globales contemporáneas, entre ellas, el asunto objeto de nuestro ensayo: la estrategia china en el Tíbet.

En lo que respecta a su ubicación geográfica, el Tíbet se encuentra al suroeste de China, sus fronteras con India, Nepal, Bhutan and Myanmar. Se trata de una región amortiguadora (*buffer region*), un

espacio interno en las fronteras de China necesario tanto para contener las presiones externas como para servir de punta de lanza en la geopolítica regional y global (Hernández, 2009: 53). Esto hace que la seguridad y la estabilidad aquí sean prioritarias. Además, sus recursos naturales lo hacen uno de los mayores sistemas fluviales del planeta al abastecer ríos de China e India, entre otros. Constituye una fuente de poder nacional, y sirve como plataforma para mostrar al mundo el desarrollo tecnológico que migra fuera de las ciudades principales, además de reforzar su característica de estado multiétnico y multicultural (Montes Vásquez, 2012: 24).

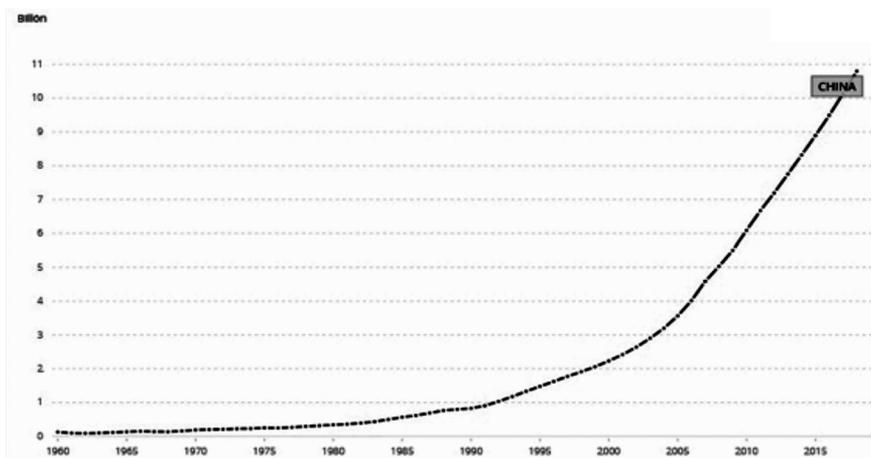
Asimismo, según el análisis de Cohen, el poder del Estado recae en cuatro pilares: (a) fuerza militar abrumadora y voluntad para utilizarla; (b) energía económica suficiente como para realizar inversiones y proporcionar ayuda a otros estados; (c) liderazgo ideológico, como modelo global; (d) sistema cohesivo de gobernanza. Bajo esta perspectiva analítica, China será relevante a nivel regional. Si bien su importancia en términos de *fuerza militar* no supera a Occidente, su *liderazgo ideológico* global es cuestionable y su *sistema cohesivo de gobernanza* recae sobre los fuertes controles del PCCh (Partido Comunista Chino), sí podemos afirmar que se trata de un Estado potencia en base al criterio *energía económica suficiente para realizar inversiones y proporcionar ayuda a otros estados* y que puede utilizar todo ese poder para influir directamente sobre Tíbet no solo con la fuerza centralizada del PCCh, sino también con la energía económica.

El crecimiento y desarrollo económico de China y su inversión en otros Estados, en perspectiva geoestratégica, son innegables. Entre sus estrategias de desenvolvimiento económico encontramos la participación en los procesos de integración regional, también con el objetivo de responder a la presencia de Estado Unidos en el Pacífico; la iniciativa *One Belt, One Road* para revitalizar la antigua Ruta de la Seda y reunir a Europa con China tanto por vía marítima como terrestre; la creación del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura que hace frente a las instituciones financieras occidentales del Consenso de Washington (Ramón-Berjano, 2016a: 5-6).

Hoy por hoy, contemplamos el ascenso y desarrollo pacífico chino. El gobierno de Xi Jinping apuesta a una nueva etapa eco-

nómica para adentrarse en el “sueño chino” de la modernización y crecimiento teniendo en cuenta las dimensiones ambiental, social y tecnológica, como requisitos para pasar del *made in China* al *created by China* (Fornillo, 2016: 47).

Gráfico 1: PBI a precios constantes 2010 desde 1980-2018



Fuente: BM

Con Xi a la cabeza, Beijing ha intensificado el compromiso de la nación para actuar como un actor responsable y más activo en la comunidad internacional; de hecho, su influencia es evidente a lo largo y ancho del planeta, lo que, asimismo, conlleva oportunidades de cooperación como riesgos de conflicto (Rodríguez, 2016: 312-315).

En definitiva, es incuestionable el poder económico chino y su voluntad de ocupar un espacio importante en el sistema internacional, y su crecimiento en términos de capacidad militar. Sin embargo, el “factor seguridad se muestra para China en forma de desafío ante su ascenso dentro de la escena internacional” (León de la Rosa, 2014: 23) y es en este marco en el que cobra importancia el caso del Tíbet. Más aún habida cuenta de la cosmovisión de la dirigencia china y su autopercepción como el “país del Centro” dispuesto a irradiar su influencia a su alrededor, aspirando a un desarrollo armonioso (Velloso, 2016).

La integridad territorial es un objetivo geopolítico y de seguridad fundamental a lo largo de la historia para China, el ideal de *una sola*

China impulsa una identidad nacional interior fuerte y se extiende a la comunidad internacional. Sin embargo, como no toda la población pertenece a los Han (grupo étnico mayoritario en el territorio), existen 55 minorías étnicas reconocidas, entre ellas la tibetana, que serán un punto de quiebre en la política interior china (León de la Rosa, 2014: 2-5). Agrega Cohen: “Durante la mayor parte de los cuatro milenios de historia china, su orientación geopolítica ha sido continental. Fue la China continentalista la que dio forma a la cultura cerrada, la religión, el idioma dominante (mandarín) y el sistema burocrático imperial de la nación. Esta es la cultura que alimentó el alto grado de etnocentrismo de China y su arraigado sentido de superioridad racial” (2014: 273).

Se interpreta, entonces, el asunto del Tíbet y su potencial separatista como un asunto esencialmente estratégico y de seguridad (Bhattacharya, 2013).

China tiene un gran peso económico y voluntad de ocupar un espacio importante en el sistema internacional. Sin embargo, asegurar su integridad territorial es un desafío, históricamente importante, y actualmente clave en sus objetivos en la arena internacional. Regiones autónomas como el Tíbet pueden determinar gran parte del futuro del PCCh (Partido Comunista Chino) y del éxito del proyecto nacional (León de la Rosa, 2014: 23-26). Para comprender qué significancia tiene esta relación milenaria es preciso recurrir a la historia.

China y el Tíbet a lo largo de la historia

El vínculo entre China y el Tíbet es milenario, podría decirse que la relación entre ambos actores, a lo largo del tiempo, ha mostrado dos tendencias: una línea más dura y otra gradualista (Goldstein, 2004).

El Tíbet fue un reino independiente por cientos de años, que luchó por la supremacía de la región de las mesetas al este del Himalaya y la Ruta de la Seda hasta la llegada de la dinastía Yuan de origen mongol a Beijing (Hernández, 2009: 60). Los tibetanos consideran la relación con el Imperio mongol de *sacerdote y mecenaz*, pues “los gobernantes mongoles sirven como patrocinadores

del Tíbet a cambio de la guía espiritual de los grandes lamas del Tíbet” (Goldstein, 2004: 188). Para China, la pertenencia del Tíbet al Imperio lo hace parte del territorio chino, para los tibetanos este argumento es insuficiente sosteniendo que China también fue conquistada por el Imperio mongol.

En 1644, con la conquista manchú, bajo la dinastía Qing (1644-1911), la relación fue de subordinación y se instaló un protectorado en el Tíbet. Sin embargo, no se convirtió en parte integral del territorio chino y continuó bajo sus normas. En este sentido, “la delimitación de la frontera no significó de ninguna manera la integración territorial total de las tierras étnicamente tibetanas al este bajo el dominio político directo de Qing” (Gros, 2019: 20). Además, frente a las amenazas internas y externas que el Imperio manchú sufría, su hegemonía fue en declive, así como también la importancia estratégica que revistió el Tíbet en el siglo XIX.

En definitiva, la dinastía Qing no tuvo la fuerza ni la habilidad para hacer frente al colonialismo moderno europeo del siglo XIX, se vio forzado ante la debilidad y la derrota militar a tolerar el comercio del opio y a firmar tratados desiguales de comercio exterior, cedió Hong Kong a Gran Bretaña y Macao a Portugal. Esta humillación por parte de las potencias extranjeras contribuyó a la rebelión Taiping (1850-1864), a la rebelión Boxer (1899-1901) y a la caída de la dinastía Qing. La inestabilidad interna y la debilidad exterior llevaron a la intromisión del Gobierno británico en los asuntos tibetanos (Hernández, 2009: 48-49).

Empero, la llegada a India del Imperio británico y su influencia en Nepal, Sikkim y Bután en el Himalaya cambió rotundamente el escenario, las relaciones sino-tibetanas cambiarían su dinámica. Con la imperiosa necesidad de expandir su influencia hacia el Tíbet, el Imperio británico en India realizó enormes esfuerzos de negociación, aunque finalmente utilizó la fuerza para lograr su cometido. La convención anglo-tibetana da cuenta de esto, aquí se excluía la autoridad china sobre el Tíbet y se convertía en una virtual dependencia británica. Es evidente, la hegemonía china se veía amenazada, su necesidad de actuar era inminente. Al poco tiempo, sin embargo, tras negociar con China le cedió la concesión y autoridad legítima sobre el Tíbet. El Imperio manchú reaccionó contundentemente a los intentos británicos de controlar el Tíbet a principios

del siglo XX pese a todas sus vulnerabilidades (Hernández, 2009: 49), establecería una línea mucho más rígida y de carácter integracionista respecto al Tíbet y las regiones cercanas habitadas por esta etnia. Si bien en 1913 el Dalai Lama expulsa a las tropas chinas y oficiales, y se declara autogobierno, el estatus del Tíbet aún no estaba definido. Sus opciones se reducían a negociar con China o asumir los costos de la independencia. Rápidamente el Tíbet recurrió a ayuda inglesa para iniciar una negociación.

En 1913, Beijing se vio forzado a participar en la Conferencia de Simla (India) junto con el Tíbet. El acuerdo político consecuente declaraba que “el Tíbet sería completamente autónomo de China, reconociendo así la soberanía china sobre el Tíbet” (Goldstein, 2004: 191). Sin embargo, China se opuso a ratificar, y continuó discursivamente remarcando la pertenencia del Tíbet a China. Como se encontraba debilitada, y enfrentando a Japón en el marco de la Segunda Guerra Mundial, fue difícil convertir las palabras en actos. Los 37 años siguientes (1913-1951) el Tíbet funcionará como una nación independiente conduciendo todas las funciones gubernamentales sin interferencia de China o de cualquier otro país. Ahora bien, dadas las grandes capacidades diplomáticas chinas nadie lo reconocerá como tal.

Con la llegada del comunismo al poder, en 1949, el Partido Comunista Chino, con Mao Zedong a la cabeza, intentará volver a la definición de las fronteras históricas (Hernández, 2009: 50). El Gobierno comunista chino ahora denotará fortaleza y determinación para dirimir el asunto del Tíbet. Aunque la incorporación del Tíbet a la República Popular China tuvo lugar gradualmente en la década de 1950.

Los objetivos prioritarios del PCCh yacían sobre el nacionalismo y la unificación, más aún luego de la humillación sufrida por el hostigamiento de potencias imperiales occidentales. Tal es la relevancia que “una de las estrellas de la bandera de la República Popular China representa al Tíbet; la idea de permitir que un área tan grande siguiera su propio camino era desagradable, sobre todo porque no reintegrar al Tíbet representaba un grave peligro para la seguridad nacional” (Goldstein, 2004: 192). Sin embargo, la política del PCCh será de respeto a las minorías étnicas, convirtiéndolas en regiones autónomas, lo que implica tolerancia a su cultura, lengua y religión.

Respecto al Tíbet, particularmente, habida cuenta de su funcionamiento independiente a lo largo de casi cuatro décadas y de la vulnerabilidad que podría significar que la mencionada región se vuelva anticomunista, aquí las reformas comunistas no se impondrán de inmediato y se respetaría la autoridad del Dalai Lama internamente.

Sin embargo, la reticencia del Tíbet a volcarse a China, atea y comunista, llevó a la intervención del PLA (*People's Liberation Army*) en las provincias del este del Tíbet para forzarlas a una negociación “pacífica” para la liberación del Tíbet. Como consecuencia, se firma el Acuerdo de los Siete Puntos para la Pacífica Liberación del Tíbet en 1951. Lo indicaba la formal anexión del Tíbet a China el 23 de mayo de aquel año (Hernández, 2009: 51), aunque posea un estatus particular, tendría autonomía regional bajo el liderazgo del Gobierno central chino.

Los tibetanos consideran que no les queda más alternativa que firmar el acuerdo, para evitar un enfrentamiento directo e invasión de China que terminará con la existencia de su régimen teocrático. Sin embargo, el sentimiento hostil hacia China en la elite tibetana despertó actividades y levantamientos. Más aún, la imposición de reformas socialistas en las provincias como Sichuan hizo arder la resistencia en Lhasa (capital del Tíbet). Consecuentemente, “la represión del levantamiento de Lhasa en marzo de 1959 y la huida del Dalai Lama a la India marcaron el fin del gobierno tradicional tibetano” (Gros, 2019: 31). Finalmente, con el exilio del Dalai Lama, el asunto cobró relevancia internacional. Su creciente perfil en el exilio y el de la causa separatista del Tíbet en los países occidentales desde finales del siglo XX han traído una gran atención popular, aunque no necesariamente gubernamental (Hernández, 2009: 51).

El gradualismo de Mao había fallado. Las directrices acerca de las relaciones sino-tibetanas cambiaron rotundamente. La política de liberalización y apertura impulsada por Deng Xiaoping en 1978 permitirá una renovación cultural y religiosa en el Tíbet. Sin embargo, manifestaciones y protestas independentistas tendrán lugar en Lhasa entre 1987 y 1989, la división cultural y fuertes reivindicaciones de identidad persistirán a pesar de los continuos esfuerzos del gobierno chino respecto al desarrollo económico en el Tíbet,

comunidad autónoma en el marco de una nueva perspectiva política (Gros, 2019: 31).

De Deng Xiaoping a nuestros días

Desde el ascenso al poder de Deng Xiaoping, el final del maoísmo y la guerra de Vietnam (Cohen, 2014), China dio un giro en materia económica rumbo a una transformación occidental capitalista conocida como *reforma y progreso* (Zhang, 2016: 118). Deng impulsó la apertura económica, centrando su desarrollo en las zonas costeras estratégicas para el florecimiento del comercio, impulsando con vigor el desenvolvimiento de las fuerzas marítimas. Así de forma escalonada, en tres pasos desde la costa al centro y luego hacia el oeste, se lograría la apertura económica por etapas y en forma gradual (Ramón-Berjano, 2016). Incluso señala Cohen respecto al desarrollo marítimo: “Si bien la orientación geopolítica y el desarrollo de China han sido históricamente continentales, la maritimidad también ha puesto su sello en la personalidad y el enfoque de la nación” (Cohen, 2014: 273).

El desarrollo y fortalecimiento económico ha buscado extenderse hacia el oeste como una herramienta para “finalmente ser capaz de lograr la lealtad política de los tibetanos a China. En el Tíbet, como en Xinjiang, la política de desarrollo económico está respaldada y facilita una política de colonización” (Smith, 2004: 32). Además, a partir de ahora, los actores importantes de la estrategia geopolítica serían la mayoría étnica han y el gobierno central, impulsores del objetivo central: *progreso y modernización* (Haro Navejas, 2008). De hecho, la política de Deng en 1987 señala “que el PCCh ya no restringiría el número de han en el Tíbet, ya que eran necesarios para el desarrollo del Tíbet. La declaración de Deng abrió las puertas a la colonización china desenfrenada en el Tíbet” (Smith, 2004: 18).

La antigua sociedad tibetana es considerada como una de tipo feudal, más oscura y atrasada que la Europa medieval por el PCCh, por este motivo, el desarrollo de planes enfocados a distintos frentes para contribuir al desarrollo y mejoramiento de la calidad de vida de los pobladores de la región fue primordial (Montes Vásquez,

2012: 18), impulsando un proceso relevante: la construcción de la *nación multiétnica unificada* (Zhang, 2016: 118). En definitiva, a principios de los 80 se tenía como objetivo el desarrollo económico del Tíbet en el marco de la política de apertura de Deng Xiaoping y para ello “el PCCh esperaba que las políticas económicas y culturales liberalizadas en el Tíbet resolvieran cualquier descontento tibetano restante con el gobierno chino e incluso convencieran al Dalai Lama de que regresara, resolviendo así finalmente el problema de la legitimidad de China en el Tíbet” (Smith, 2004: 22).

Sin embargo, el progreso económico impulsado por las reformas económicas liberales, por un lado, revitalizaron y revivieron la religión y la cultura tibetana (Smith, 2004: 18); por otro, sembraron incertidumbre sobre el futuro y supervivencia de la cultura tibetana, “también introdujeron un flujo de chinos que aumentó (en lugar de aplacar) los temores tibetanos sobre la asimilación y la supervivencia cultural” (Carlson, 2004: 22). En este marco, los monasterios fueron reconstruidos y se convirtieron no solo en centro religioso, sino también en núcleo del nacionalismo tibetano, cuya resistencia muestra su máxima expresión en los disturbios de 1987-1989 y culminará con la aplicación de la ley marcial en el territorio en marzo de 1989 (Smith, 2004: 18). Los acercamientos anteriores entre el PCCh y el Dalai Lama y la intención de repatriar a este último disminuyeron.

La mencionada coyuntura social y política a nivel interno, a fines de la década del 80, complicaba la estabilidad del gobierno y su imagen internacional, y volcaba buena parte de la atención mundial sobre China a causa de la represión de Tiananmen y el Premio Nobel de la Paz concedido a Tenzin Gyatso (el Dalai Lama) (Montes Vásquez, 2012: 18), que ocupó un rol extendido en la arena internacional al visibilizar la cuestión del Tíbet haciendo hincapié en las faltas a los derechos humanos (Carlson, 2004: 29-30).

La opinión pública y el marketing político impulsado por el Dalai Lama han difundido la situación alrededor del globo hasta llegar a ser conocidas en Occidente y generar posturas a favor de la “liberación” del Tíbet (León de la Rosa, 2014: 21). La internacionalización e introducción de los derechos humanos y otros países en la discusión fueron interpretados por la elite china como una intromisión en los asuntos interiores y la actitud del Dalai Lama como una iniciativa

separatista que aumentó el accionar unilateral de China sobre el Tíbet para asegurar sus derechos soberanos (Carlson, 2004: 22).

Bajo el artículo 36 de la constitución china que dice: “Ninguna persona puede realizar, al amparo de la religión, actividades que atenten contra el orden público, causen daño a la salud de los ciudadanos o perturben el sistema educacional del Estado. Las organizaciones y asuntos religiosos deben mantenerse libres de todo control extranjero” (León de la Rosa, 2014: 20), el asunto del Tíbet será interpretado como una amenaza a la región bajo el peligro de ser “separados de China por una convergencia conspirativa de enemigos externos e internos” (Carlson, 2004: 23). La independencia del Tíbet sería innegociable, tal y como se plasma en el Libro Blanco de 1994 (Montes Vásquez, 2012: 18).

En definitiva: “Desde 1989, China ha instituido una política en el Tíbet que restringe todos los aspectos de la autonomía cultural y política tibetana que posee implicaciones nacionalistas en casi todos los aspectos de la autonomía. Esto se ha combinado con la represión continua de la oposición, campañas de ‘educación patriótica’ y un desarrollo económico que tiene como objetivo beneficiar a los tibetanos leales y apoyar la colonización china” (Smith, 2004: 20).

Así, por un lado, continúa vigente la construcción de una China unificada, fuerte y nueva, que nació principalmente como reacción a la humillación de los poderes imperialistas (Zhang, 2016: 116-117) y la consideración geoestratégica del Tíbet como territorio que enlazaba el centro y sur de Asia (Montes Vásquez, 2012: 42). Por el otro, el fuerte deseo de desarrollo económico, aunque hoy, en términos de política exterior, de “desarrollo económico y posicionamiento a nivel mundial como destino seguro para invertir” (Montes Vásquez, 2012: 41). Pues Xi Jinping marca su impronta desde 2013 con la teoría del “sueño chino”, concepto a través del cual se plasman las prioridades de la población china: revitalización de la nación, reforzamiento del ejército, prosperidad y mejora de la calidad de vida de las personas. Así como también el foco central en la participación más fuerte de China en el sistema internacional (Rodríguez, 2016: 311).

Además, en esta línea se hace comprensible que, a pesar de la internacionalización del asunto sino-tibetano, las numerosas marchas, publicaciones en favor de los derechos humanos, los nume-

rosos grupos pro-Tíbet y el apoyo de reconocidas personalidades a la causa encabezada por el Dalai Lama, los estados priorizan entablar sus relaciones económicas con el enorme mercado y la gran cantidad de población productiva que significa China, en detrimento de cuestiones como los derechos humanos (Montes Vásquez, 2012: 41-47).

El Tíbet reviste gran importancia estratégica y de seguridad para China, es *securitizable* en tanto resulta primordial para el mantenimiento de la unidad continental y la influencia en el continente asiático. En este sentido, desde Deng Xiaoping, la estrategia ante el Tíbet incluye seis aspectos: desarrollo de infraestructura, “hanificación”, extracción de recursos, despliegue militar, protección ecológica y represión (Bhattacharya, 2013: 7-8). Para un análisis adecuado, en el presente capítulo agrupamos los aspectos en medidas económicas, socioculturales y ecológicas.

Estrategia económica china en el Tíbet

En lo que refiere al primer aspecto, el diseño político-económico desde Deng Xiaoping consiste en promover el comercio hacia el Este asiático y expandir su desarrollo hacia el Oeste (*Go West*), así fomentar el crecimiento económico a través de proyectos de inversión, sobre todo en infraestructura, como la conexión ferroviaria entre Qinghai y Tíbet que une unos 2000 km y fue inaugurada en 2006. Y seguidamente, mediante la creación de polos o “hubs” de desarrollo, como la municipalidad de Chongqing y la ciudad de Xi’an (Ramón-Berjano, 2016: 55-56). Esto que China ha denominado “un desarrollo económico, en una atmósfera de paz” fue lanzado mediante el Plan de Desarrollo de la Región del Oeste (Velloso, 2016: 20).

La mencionada política, que fue formalmente lanzada con el X Plan Quinquenal (2001-2005), ha mantenido vigencia en las siguientes ediciones planificadas. El mayor éxito de esta iniciativa, indudablemente, fue el trazado y la puesta en funcionamiento del ferrocarril más largo (1956 km de longitud) y elevado (1527 m sobre el nivel del mar) del mundo, que une los centros comerciales más antiguos de la Ruta de la Seda, Xining en la provincia de

Qinghai y el Tíbet. Desde entonces, a través de una red troncal, es posible llegar desde Beijing hasta el Tíbet, incentivando con fuerza el comercio y el turismo. También el Plan previó la ampliación de los aeropuertos existentes, así como un entramado de rutas que faciliten los desplazamientos y la integración con el resto del país. En un contexto de continuidad, se ha previsto en el XII Plan Quinquenal (2016-2020) la propuesta de un nuevo ferrocarril que unirá la capital tibetana Lhasa con la ciudad de Chengdu, corazón geográfico de China, que estará destinada a constituirse en uno de los nuevos *clusters* de la expansión económica china hacia el oeste. El nuevo ferrocarril recorrerá en 15 horas 1629 km entre ambas ciudades a través de la meseta tibetana, con alturas superiores a los 4000 m sobre el nivel del mar (Velloso, 2016: 19-21).

**Gráfico 2: Proyecto ferrocarril (2016-2020),
estrategia *Go West***



Fuente: Velloso, M. A. (2016). "La estratégica región del altiplano himalayano". En: *China en 2016: reforma política, programas de desarrollo e inserción económica internacional*. (Rep). Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI). DOI: 10.2307/resrep21030.1

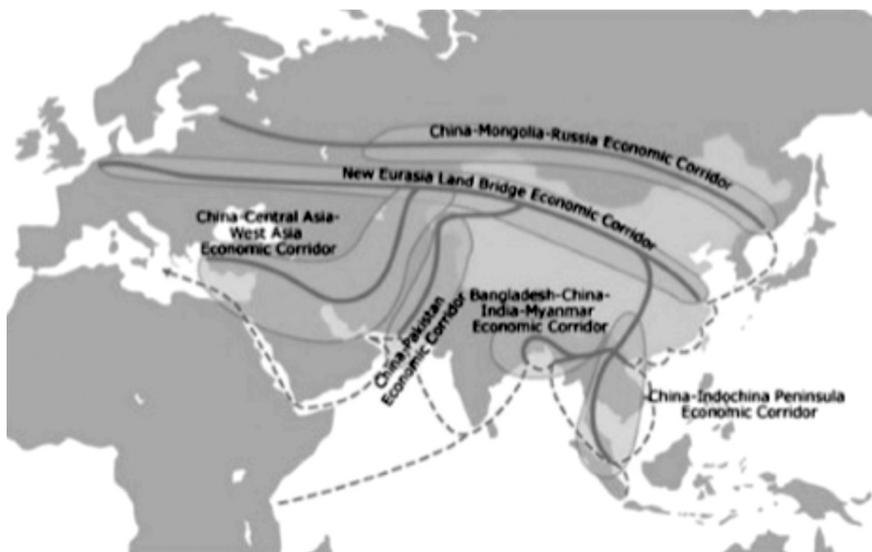
Esta inversión en infraestructura tan importante y sostenida en el tiempo para vincular la región, bajo el título de impulsar el desarrollo económico hacia el oeste, no deja de tratarse de un asunto de geoestratégico y de seguridad para mantener la influencia y unidad china, como afirma Bhattacharya: “Las cuestiones de seguridad se manejan mejor a través del prisma del desarrollo económico. Esto resume la noción de Deng Xiaoping de integración política a través del desarrollo” (2013: 5).

En esta línea, recientemente, en el primer mandato de Xi Jinping, la gran estrategia china se ha reorientado priorizando su liderazgo a nivel continental y protagonismo a nivel global, en búsqueda de cumplir el “gran sueño chino”, desarrollando en el ámbito diplomático a nivel regional la *diplomacia del buen vecino* con el propósito de proyectar su poder e influir en la región asiática (Malena, 2018: 20-26).

La iniciativa política fundamental de Xi, lanzada en 2013 durante su visita a Kazajstán, recae sobre el renombrado proyecto en ejecución de la Ruta de la Seda, OBOR (*One Belt, One Road*) o BRI (*Belt and Road Initiative*), para promover la cooperación y el desarrollo económico entre los países de China y Asia Central.

Las iniciativas de coordinación de políticas entre países del OBOR incluyen áreas de cooperación para implementar políticas conjuntamente; resolver eventuales conflictos; promover vínculos entre los países y las distintas regiones, asunto vital para el éxito de la iniciativa conjunta; el compromiso de reducir barreras tanto a la inversión como al comercio, teniendo en cuenta el desarrollo regional y la integración en las cadenas productivas de valor; también se tiene en cuenta la integración financiera entre los países y se harán esfuerzos en intercambios culturales para profundizar las relaciones entre los pueblos. De esta manera, la iniciativa cumple no solo el objetivo de continuar y completar el proceso de desarrollo escalonado comenzado en la década del 80, sino también de insertar a China aún más dentro de la economía mundial. Así es que impacta significativamente en las economías de la región y a nivel internacional en lo que respecta a las relaciones de comercio, inversión e infraestructura entre Asia, Rusia y Europa (Ramón-Berjano, 2016: 43-65).

Gráfico 3: Seis corredores económicos, la iniciativa OBOR para la conexión Asia-Europa-África



Fuente: Ramón-Berjano, C. (2016). “La iniciativa ‘Un cinturón, un camino’ y el desarrollo del oeste de China: Impactos domésticos e internacionales”. En: *China en 2016: reforma política, programas de desarrollo e inserción económica internacional*. (Rep.). Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI). DOI: 10.2307/resrep21030

Asimismo, como hemos mencionado al comienzo, puesto que el Tíbet limita con la India, la democracia más grande del mundo, un estado emergente con gran potencial a nivel económico y poseedor de armas nucleares, su importancia radica en ser un asunto *securitizable* para ambos países, y determinante en sus relaciones. La proximidad geográfica, el sentimiento de amenaza y la importancia geopolítica del Tíbet para China serán variables importantes en el análisis.

Sin embargo, vale la pena agregar que la doctrina de defensa de la India, basada en *two front war* (estatus beligerante a Pakistán y a China), actualmente pareciera ser diferente. India está interesada en descomprimir los conflictos regionales y lograr cooperación. Aunque en este nuevo contexto parecería que los mayores temores hindúes están centrados en una posible “invasión comercial” susceptible de desbalancear la región. En síntesis, es una nueva muestra de que la estrategia China del *Go West* ha logrado más de lo

esperado al despejar y descomprimir una de las más firmes hipótesis de conflicto regional, y la posibilidad de lograr un desarrollo pacífico en la región del Himalaya (Velloso, 2016: 26-27).

Haciendo un repaso de las iniciativas *Go West* hasta la resonante iniciativa de OBOR, la importancia estratégica del Tíbet se deduce del “paradigma de seguridad clásico chino de *neiluanwaihuan* significa que el caos interno invitaría a la agresión extranjera” (Bhattacharya, 2013: 5). Asimismo, evidencia que la “urbanización ha surgido como una nueva herramienta de gobernanza multiétnica para el PCCh: una estrategia integral para el sueño del presidente Xi Jinping del ‘gran rejuvenecimiento’ y la ‘conciencia comunitaria’ de la nación china” (Roche, 2020: 177).

Estrategia sociocultural china en el Tíbet

Los aspectos étnicos, sociales, religiosos, culturales agregan particularidades dignas de análisis y se encuentran estrechamente vinculados con lo anterior. Con Deng Xiaoping, la estrategia conforme al Tíbet tuvo dos ejes: uno económico y otro cultural o étnico (Goldstein, 2004). La dureza post-1959 disminuyó en lo relativo a este último aspecto cultural. También unilateralmente se intentó un acercamiento al Tíbet. Se trataba de una política de término intermedio entre la línea dura y el gradualismo: si bien acepta las disidencias culturales, no estaba dispuesto a aceptar otro sistema político, como sí proponían los tibetanos.

Aun así, como hemos mencionado, la poco poblada región autónoma del Tíbet fue uno de los focos de resistencia al gobierno y la idea de su plena integración a este país. Su líder espiritual (Dalai Lama) desde el exilio alza la voz en contra de la “ilegal ocupación de China en el Tíbet”, el incumplimiento de los derechos humanos y la pérdida de libertad (Goldstein, 2004). En vista de la inflexibilidad tibetana respecto a su independencia, se ha vuelto una cuestión de seguridad el control soberano sobre la región, la vuelta a la línea dura (*hard line*) fue inminente. Ejemplo de esto resulta la retórica de Hu Jintao en 2003, que enfatiza la importancia de la soberanía china sobre el Tíbet en base a tres principios: adherencia al socialismo, liderazgo del PCCh y la autonomía regional para las minorías (Bhattacharya, 2013: 11).

Cabe mencionar aquí lo que se conoce como “hanificación”, proceso que tiene como objetivo lograr una mayoría han para lograr la unificación de las partes a un todo e identificar a los grupos minoritarios (tal es el caso de los tibetanos) como grupos de folclor que serán “recipientes” de la etnia han, pues ellos los conducen al desarrollo económico (Haro Navejas, 2008). Desde una interpretación crítica: “Muchos entre la mayoría étnica han de China han visto durante mucho tiempo a los tibetanos como culturalmente atrasados: salvajes supersticiosos que requirieron ‘salvar’ y ‘civilizar’ por parte del Partido Comunista Chino (PCCh) para traerlos al mundo moderno junto con los han” (Roche, 2020: 177).

Lo cierto es que los procesos migratorios internos han ido en aumento. Los han son mayoría en regiones como el Tíbet, donde la presencia tibetana y de otras pequeñas etnias eran características. No solo se limitan sus expresiones culturales, sino también se lo hace mediante “la dominación numérica”, la asimilación o desaparición de ciertas etnias, sobre todo bajo el paraguas del desarrollo económico y el camino a la modernización (Haro Navejas, 2008). Dados los flujos de inmigración masiva de la etnia han al Tíbet, producto del requerimiento de mano de obra especializada para las nuevas empresas estatales y las inversiones en áreas rurales, los tibetanos son marginalizados en su propia sociedad (Bhattacharya, 2013: 8).

Cabe resaltar que “más allá de los cíclicos levantamientos tibetanos, procurando llamar la atención de la comunidad internacional respecto del desplazamiento étnico del que son objeto ante una creciente presencia Han en su territorio, debe mencionarse que hasta el presente ningún país ha reconocido su estatus de territorio independiente ni apoyado las pretensiones de autonomía perseguidas por el Dalai Lama” (Velloso, 2016: 24).

Entre los levantamientos recientes más importantes podemos mencionar el reclamo de 2008, en el aniversario del levantamiento tibetano contra China, que logró la movilización inmediata de las fuerzas militares chinas y escaló gradualmente hasta terminar en violencia¹. Asimismo, recuerda Bhattacharya, que en marzo de

1. Información de BBC News, 19/3/2008, Disponible en: http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/international/newsid_7304000/7304215.stm

2011 “la policía detuvo violentamente una reunión de oración en el templo budista de Katmandú. Decenas de monjes budistas se habían reunido para conmemorar el 60° aniversario de la invasión del Tíbet” (2013: 11). Asunto no menor para la comunidad internacional occidental descontenta ante las faltas a los derechos humanos. Incluso, vale agregar que la situación de violencia hacia la comunidad tibetana se evidencia en la cantidad de tibetanos refugiados, según datos de la ACNUR son 13.530 los refugiados en 2018², principalmente en Nepal.

Si bien el gobierno se ha esforzado por presentarse como una sociedad armoniosa, los cíclicos levantamientos se presentan como fallas al objetivo, sugiriendo que la mencionada armonía no es más que una fina costra social bajo la cual se esconden fricciones y profundos deseos de separación (Gladney, 2009: 121-122).

Aunque los países occidentales han animado el acercamiento entre China y el Tíbet, y representantes del Dalai Lama han mantenido conversaciones con las autoridades chinas para resolver la cuestión de la autonomía del Tíbet, no se ha llegado a un acuerdo aún. El Dalai Lama, junto con miles de tibetanos, conforma hoy una comunidad en la India constituida desde que el líder espiritual tuviera que huir en 1959, tras el alzamiento tibetano contra la ocupación china (Velloso, 2016: 24-25). Aunque, como se mencionó, las relaciones entre China e India han mejorado en el marco del BRICS y de la iniciativa OBOR, en pos de no perjudicar el desarrollo económico y, consecuentemente, en favor de la iniciativa geoestratégica china. Incluso, en el marco de la visita del primer ministro indio Atal Bihari Vajpayee a China, en junio de 2009, el Gobierno hindú declara que reconoce que la Región Autónoma del Tíbet es parte del territorio de la República Popular China y que no permitirá que los tibetanos desarrollen una actividad política anti-China en la India (Ibídem: 25-26).

En definitiva, mientras China mantenga robustos vínculos diplomáticos y también su fortaleza económica, será más difícil que las amenazas separatistas sean en definitiva exitosas. “Mientras que una China fuerte nunca se verá seriamente amenazada por el separatis-

2. Informe ACNUR-2018. Disponible en: <https://www.acnur.org/5d09c37c4.pdf>

mo étnico por sí solo, una China debilitada por el conflicto interno, la inflación, el crecimiento económico desigual o la lucha por la sucesión política podría dividirse todavía más por diferencias culturales y lingüísticas” (Gladney, 2009: 127).

Aunque desde la perspectiva de Bhattacharya “inevitablemente, la cuestión tibetana, que es esencialmente una búsqueda de la identidad tibetana, seguirá siendo un desafío formidable para la seguridad de la periferia de China y es probable que siga sin resolverse” (2013: 11). Exaltando entonces la necesidad de una respuesta étnico-cultural a un problema étnico-cultural del Tíbet, pues la búsqueda de unidad nacional y las medidas de desarrollo económico, social, educativo en la región han aumentado la interacción de tibetanos con chinos de la etnia han, modificando su configuración social (Montes Vásquez, 2012: 25), y llama la atención sobre la supervivencia de la cultura tibetana.

Problemática ecológica

En lo que respecta al aspecto ecológico, resulta ser un aspecto de agenda que cobra cada vez más relevancia a nivel local y global, quizá cada vez más *securitizado* e importante con relación al Tíbet.

El crecimiento vertiginoso de los últimos 30 años derivó en que haya contaminado el 70 % de sus ríos, casi la totalidad de sus napas de agua; padece lluvia ácida, tormentas de arena, erosión sistemática de las tierras de cultivo, deforestación, contaminación del aire y un cúmulo poblacional recostado excesivamente sobre el este litoral del país; la incorporación de patrones ecológicos resulta indispensable para que China no se vuelva insostenible para sí misma (Fornillo, 2016: 45).

El altiplano del Himalaya, considerado hoy por los expertos como el Tercer Polo, contiene cien veces más hielo que los Alpes. Es, en la actualidad, la principal fuente de agua de toda Asia, y es en sus alturas donde nacen los diez principales ríos de la región, que abastecen a China, India, Vietnam, Camboya, Laos, Tailandia, Myanmar, Bangladesh, Pakistán y Nepal. Provee el 30 % de los recursos acuáticos chinos, además de tener un enorme potencial para el desarrollo de proyectos hidroeléctricos. La importancia del

Tíbet desde el punto de vista ambiental pone en jaque el desarrollo económico regional, enfrentando posturas de ambientalistas, que proponen el cuidado del frágil medio ambiente, y economistas, que creen que la explotación de la región sería una panacea para el desarrollo; algunas otras posturas conciliadoras consideran que la mejor actividad económica es el turismo (Velloso, 2016: 29-32).

Lo cierto es que China, aunque firmante del Acuerdo de París, es el primer emisor de CO₂, según los datos de Global Carbon Atlas, y que incluso, como releva Velloso, “de continuar esta tendencia, el IPCC ha advertido que la nieve y el hielo del Himalaya, que proporcionan grandes cantidades de agua a la agricultura de Asia, disminuirán un 20 % para 2030. Y los glaciares del Himalaya podrían desaparecer en medio siglo, lo que afectaría la supervivencia de más de 500 millones de personas en Asia” (2016: 30).

Conclusión

El sentimiento de vulnerabilidad de larga data, donde las amenazas de separatismo interno son centrales; la visión de la historia como un ciclo de rupturas y reunificaciones, y la concepción de su territorio como inalterable y una unidad indisoluble, propia del pensamiento chino (Wæver y Buzan, 2004: 151-152), explican en parte el accionar de China en el Tíbet, y la importancia que este reviste, sobre todo desde mediados del siglo XX hasta hoy, con más o menos dureza.

Asimismo, su ubicación geográfica al límite de India y la gran cantidad de recursos naturales en su haber, lo mantiene en el radar estratégico chino, así como también en los ojos de Occidente.

En este marco, la integridad territorial intenta, desde Deng Xiaoping, alcanzarse en el marco de iniciativas de desarrollo económico (*Go West, BRI*) que además van en detrimento de las etnias minoritarias, recipientes del impulso modernizador han. Aunque lo étnico-cultural ha logrado visibilidad internacional y se ha presentado como un posible desafío al proyecto del PCCh, resuena aún como irresuelto. El gran desenvolvimiento económico de la zona y la voluntad china, de la mano de Xi Jinping, de ocupar un lugar

importante en la arena internacional, como lo hace, opacan los reclamos y críticas.

Lo cierto es que, con las iniciativas económicas y las migraciones internas, la influencia china en Asia y, particularmente, en el Tíbet se vio fortalecida; su poder como potencia regional y la unidad continental también.

Por su lado, las consecuencias medioambientales que apareja el vertiginoso desarrollo a mediano y largo plazo probablemente afectarán a todo el sistema internacional, resultando un asunto de compromiso para China y el desarrollo de su iniciativa económico- geopolítica.

Bibliografía

- BHATTACHARYA, A. (2013). “China and its Peripheries. Strategic Significance of Tibet”. New Delhi: Institute of Peace and Conflict Studies. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/resrep09198> [Consultado: 5/6/2020]
- BUZAN, B. y WÆVER, O. (2004). *Regions and powers: the structure of international security*. New York: Cambridge University Press.
- CARLSON, A. (2004). “Beijing’s Tibet Policy: Securing Sovereignty and Legitimacy”. Estados Unidos: East-West Center. Disponible en: https://www.jstor.org/stable/resrep06499?seq=1#metadata_info_tab_contents [Consultado: 17/3/2021]
- COHEN, S. B. (2014). *Geopolitics: the geography of international relations*. New York: Rowman & Littlefield.
- FORNILLO, B. (2016). “China en la confrontación global del Pacífico: integrar el sudeste asiático, inhibir el ‘giro estratégico’ estadounidense y atraer al Sur global”. En: *Sudamérica Futuro: China global, transición energética y posdesarrollo*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.
- GIRADO, G. A. (2016). “Implicancias para el desarrollo del Tíbet de la nueva ruta continental y marítima de la seda”. En: *China en 2016: reforma política, programas de desarrollo e inserción económica internacional*. Buenos Aires: Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI).
- GLADNEY, D. (2009). “Fallas étnicas en el oeste de China”. *Anuario Asia-Pacífico*, (1), pp. 121-128.

- GOLDSTEIN, M. (2004). "Tibet and China in the Twentieth Century". En: Morris, R. *Governing China's Multiethnic Frontiers*. Seattle: University of Washington Press.
- GROS, S. (2019). "The Chronology of Major Events with Particular Attention to the Sino-Tibetan Borderlands". En: Gros, S. *Frontier Tibet: Patterns of change in Sino-Tibetan Borderlands*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- HARO NAVEJAS, F. J. (2008). "Beijing frente a las minorías nacionales: la Fe Grande y las Fes Pequeñas". En: Cornejo, R. *China: radiografía de una potencia en ascenso*. México: El Colegio de México.
- HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, R. (2009). "La contienda por el Tíbet". *México y La Cuenca del Pacífico*, 12 (34), pp. 39-64.
- MALENA, J. (2018). "La Gran Estrategia de China en la era de Xi Jinping". En: Llenderozas, E. *China, Rusia e India en América Latina. Un enfoque multidimensional*. Buenos Aires: UNDEF.
- MONTES VÁSQUEZ, C. (2012). "Análisis del papel del Dalai Lama en relación con la movilización internacional en defensa de los Derechos Humanos, en el caso China". Bogotá: Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.
- LEÓN DE LA ROSA, R. I. (2014). "Seguridad y Ascenso Pacífico: Desafíos para la consolidación de China". En: 4to Simposio Electrónico Internacional sobre Política China. Disponible en: www.asiared.com/es/downloads2/14_3s_raquel_i_leon.pdf [Consultado: 14/3/2021]
- VELLOSO, M. A. (2016). "La estratégica región del altiplano himalayano". En: *China en 2016: reforma política, programas de desarrollo e inserción económica internacional*. Buenos Aires: Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI).
- RAMÓN-BERJANO, C. (2016). "La iniciativa 'Un cinturón, un camino' y el desarrollo del oeste de China: Impactos domésticos e internacionales". En: *China en 2016: reforma política, programas de desarrollo e inserción económica internacional*. Buenos Aires: Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI).
- RAMÓN-BERJANO, C. (2016). "China: Reflexiones sobre la visión de los intelectuales respecto a la configuración económica y geopolítica actual". Buenos Aires: Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI). Disponible en: <http://www.cari.org.ar/pdf/at124.pdf> [Consultado: 17/3/2021]
- ROCHE, G.; LEIBOLD, J. y HILLMAN, B. (2020). "Urbanising Tibet: Aspirations, Illusions and Nightmares". En: Golley, J.; Jaivin, L.; Hillman, B. y Strange, G. *China Dreams*. Australia: ANU Press.

- RODRÍGUEZ, M. E. (2016). “La evolución de la política exterior china”. *Araucaria Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 18 (35), pp. 301-318. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/282/28245351015.pdf> [Consultado: 14/3/2021]
- SMITH, W. (2004). “China’s Policy on Tibetan Autonomy”. Estados Unidos: East-West Center. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/resrep06473> [Consultado: 24/3/2021]
- ZHANG, Y. (2016). “Diversidad y políticas de desarrollo en la frontera étnica de China”. *Etnografías Contemporáneas*, 2 (2), pp. 114-133.

CAPÍTULO VI
EL FIN DEL ESTADO ISLÁMICO:
ENTENDIENDO LAS CAUSAS DE SU CAÍDA

MARÍA SOFÍA MEIJIDE HOFFMANN

Resumen

En los últimos años, el autodenominado Estado Islámico (EI) supuso un verdadero pesar para el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y la comunidad internacional en su conjunto. Los atentados de este grupo se convirtieron en parte de la agenda de este órgano entre los años 2014 y 2019 inclusive. Sin embargo, luego de años de lucha, se ha logrado terminar con el último bastión de este en Baghouz, Siria. A pesar de esto, el Consejo de Seguridad dejó de manifiesto, a principios del año 2020, su preocupación frente a un posible resurgimiento de estas fuerzas terroristas, afirmando la presencia de células clandestinas a lo largo de África y Medio Oriente. Es a partir de esa preocupación que este texto tratará de esclarecer qué fue el EI, cuáles fueron las causas que lo hicieron llegar tan lejos, y cómo es que fue vencido, entendiendo así algunas de las claves para mantener la paz y la seguridad internacional.

Palabras clave: Estado Islámico – terrorismo – Medio Oriente – seguridad internacional – guerra

Introducción

En 2010, el inicio de la Primavera Árabe parecía cambiar el rumbo de los regímenes políticos en Medio Oriente. Las ideas de democratización, derechos humanos y libertades civiles se hicieron cada día más presentes en las sociedades de la región. No obstante, crecieron ciertos grupos opositores a estas ideas que, por el contrario, perseguían el propósito de constituir un estado bajo la ley islámica. Uno de los grupos más relevantes a partir de esa fecha ha sido el autoproclamado Estado Islámico (EI). A partir de su surgimiento formal en 2013 comenzó su expansión con la intención de formar un califato donde prime la ley islámica y sus principios, y declarando los riesgos que podían correr quienes no la respetaran, tanto dentro como fuera del califato.

En estas circunstancias, la guerra contra el terrorismo impulsada y protagonizada por Estados Unidos (EE. UU.) en 2001 (Dalby, 2008) encontró en 2013 un nuevo adversario, el EI. Además, en este caso, hubo más países representando el compromiso, como la Federación Rusa, Irán e Irak. Esto desencadenó un gran conflicto en Medio Oriente, expandido a otras partes del mundo a partir de diversos atentados terroristas. Luego de años de esfuerzo, el conflicto llegó a su fin, o eso parecía. La acción mancomunada de los estados y otros actores no estatales logró la erradicación del EI establecido en Irak y Siria.

A pesar de eso, se siguen advirtiendo atentados aislados y no se descarta el surgimiento de grupos similares en la región. Es por esta razón que analizar su auge como su reciente caída resultan fundamentales para pensar en las estrategias futuras en caso de un resurgimiento del EI o de un grupo similar. En consonancia con esto, el presente trabajo se divide en un primer apartado que trata sobre los inicios del EI; un segundo apartado que versa sobre su momento de mayor crecimiento; un tercer apartado que analiza las causas de su caída; un cuarto apartado que debate sobre los puntos más importantes de su derrota, y, por último, un quinto apartado en el que se reflejan las consideraciones finales.

Desde sus inicios

El EI surgió en 2002, cuando Abu Musab al-Zarqawi (jordano) creó el grupo radical “Comunidad del Monoteísmo y la Yihad” (Campo Rodríguez, 2016). Adhiriendo al salafismo radical, una doctrina que profesa el rechazo hacia los valores no musulmanes e impulsa el retorno a los valores más profundos del Corán, Zarqawi tenía tres adversarios principales: los gobiernos postcoloniales de Jordania, Líbano y Siria, Occidente y los chiíes (Campo Rodríguez, 2016) (Jordán, 2015). Luego de la invasión liderada por Estados Unidos en Irak, Zarqawi juró lealtad a Al Qaeda, y fundó “Al Qaeda en Irak” (Jordán, 2015). Al Qaeda en Irak, tras la muerte de Zarqawi en 2006, creó una organización alternativa llamada “Estado Islámico de Irak” (EII). Esta fue liderada por Abu Bakr al-Baghdadi (iraquí) a partir de 2010, y en el 2013 se unió a la rebelión contra el presidente sirio Bashar al-Assad junto al Frente Al-Nusra, grupo terrorista de orígenes vinculados con el EII (Jordán, 2015).

Luego de eso, Al-Baghdadi hizo pública la fusión de las milicias de Irak y Siria, renombrando al EII como “Estado Islámico de Irak y Siria o el Levante (Gran Siria)” (EIIL o EIIS). Sin embargo, esta opción fue rechazada por el Frente Al-Nusra, que seguía priorizando su vinculación con Al Qaeda y su posición independiente en cuanto al EIIS y sus objetivos más allá de la frontera siria (Campo Rodríguez, 2016; Urrutia Aristizábal, 2015). En enero de 2014, EIIS se separó formalmente de Al Qaeda debido al intento de Al Qaeda de dividir esferas de influencia entre los distintos grupos terroristas (EII en Irak y Frente Al-Nusra en Siria), cuando según el EIIS el mandato divino de ayudar a Siria debía prevalecer por sobre todas las cosas (Jordán, 2015).

El vacío de poder y la inestabilidad política tanto en Siria como en Irak originados, en el primer caso, con la ocupación norteamericana en 2003 y, en el segundo, con la guerra civil, supusieron una oportunidad para este grupo terrorista. A partir de enero de 2014 el EI logró controlar varias ciudades de Irak y Siria, entre ellas Mosul, Bagdad y Raqqa. Se estima que durante ese año llegó a controlar entre 40.000 y 90.000 kilómetros cuadrados de territorio entre ambos países (Urrutia Aristizábal, 2015). En ese mismo año, Al-Baghdadi declaró el califato, llamado Estado Islámico (EI).

Buscó expandirse al territorio que alguna vez configuró el Imperio otomano, se autoproclamó califa y llamó a todos los musulmanes a jurar fidelidad al proyecto (Campo Rodríguez, 2016).

Hacia su auge

Crecimiento ilimitado

Ahora cabe preguntarse cómo se construyó su fortaleza. Para eso analizaremos cuatro variables: sus objetivos, su financiamiento, su reclutamiento y los modos de consumir sus propósitos.

En cuanto a sus objetivos, podemos decir que estos iban más allá de influir y alterar el orden por medio de la violencia, como es el caso de la mayoría de los grupos terroristas (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2008). Por momentos, sus objetivos parecían globales: eliminar a los infieles, imponer la sharía en todo el mundo y acelerar la llegada del Mahdí (el quinto Imán, quien traerá paz y justicia a un mundo gobernado por la injusticia y la tiranía) (Walt, 2015). Pasados los primeros años, se dejó en evidencia que el principal objetivo era formar lo que ellos denominaban un “califato”, rechazando el sistema basado en estados (Walt, 2015), donde la sharía fuese la ley fundamental y que, además, haga renacer las fronteras del antiguo Imperio otomano (Campo Rodríguez, 2016).

Si bien puede parecer un objetivo ambicioso, tuvieron logros significativos al respecto. Si nos centramos en las características de estatalidad de Martini (2016), esta nueva entidad funcionaba como un estado: detentaba el control de una parte específica del territorio, ostentaba el monopolio de la violencia y ejercía autoridad sobre una determinada cantidad de población. Además, esta organización demostró ser capaz de otorgar distintos servicios esenciales que muchos asocian al estado, como educación, salud y seguridad (Walt, 2015). Por otra parte, también se encargaba de imponer la ley y controlar su cumplimiento. No obstante, no contaba con el reconocimiento de la comunidad internacional.

Cabe destacar otros objetivos que motivaron las acciones del EI. Estos fueron el derrocamiento de los gobiernos apóstatas de

la región y el establecimiento de un estado con población de base sunita de doctrina salafista, excluyendo cualquier otra doctrina religiosa.

Gráfico 1: Mapa difundido por simpatizantes del EI sobre sus aspiraciones territoriales



Fuente: Instituto Español de Estudios Estratégicos

En lo que respecta a su financiamiento, este movimiento tuvo varias formas de llevarlo a cabo, muchas de ellas comúnmente utilizadas por organizaciones de crimen organizado. Estas fueron: saqueos, tráfico de mujeres como esclavas sexuales, secuestros, donaciones, impuestos cobrados a su población y venta de petróleo y gas en el mercado negro (Jordán, 2015). Esto último lo logró gracias a su presencia en espacios ricos en crudo, donde pudo dominar la explotación de pozos y refinerías, tanto en Irak como en Siria. Cabe destacar que el financiamiento proveniente del exterior no superaba el 5 % de sus ingresos, lo que deja en claro la capacidad de autosuficiencia del grupo terrorista (Jordán, 2015).

Con respecto al reclutamiento, se esmeraron por generar una compleja interacción por redes sociales en las que atraían a jóvenes de todas partes del mundo (Jordán, 2016). Muchos de ellos eran

musulmanes y con intenciones de luchar por el califato. Otros, en general adolescentes europeos, no lo eran y fueron convertidos gracias a la influencia de la organización. Estos últimos se sentían desarraigados de su lugar de origen y el EI les demostró que podían encontrar en su religión un espacio donde darle sentido a su existencia (Jordán, 2016). Muchos de ellos dejaban sus casas con el aval de su familia, pero otros lo hacían sin dar aviso, simplemente se iban. De hecho, muchos de ellos decidían cortar todo tipo de relación con sus familias por ser “no creyentes” (The Huffington Post, 2016).

Por último, para alcanzar sus importantes objetivos, el EI proclamó una “guerra contra Occidente” y una “guerra contra los infieles” (Martínez, 2015). En el caso de Occidente, a este le atribuye la responsabilidad de deshumanizar a la sociedad con la intromisión en Oriente de sus prácticas seculares y materialistas, además de condenar su intromisión militar y política desmedida en la región (en esta cuestión, Estados Unidos resulta ser el país más señalado por el grupo). Con respecto a los infieles, los miembros de la organización terrorista se consideran a sí mismos los verdaderos creyentes, por lo que se propusieron perseguir a todo musulmán que se desvíe de lo que ellos entienden como ley islámica. Los métodos para desarrollar estas guerras supusieron proyectar miedo y terror en la región y el mundo.

La violencia de sus acciones se debió a que son radicales. El yihadismo es el término occidental con el que se denomina a las ramas más radicales dentro del islam, vinculado con la utilización del terrorismo para desempeñar la Guerra Santa en nombre de Alá (Campo Rodríguez, 2016). En correlación con esto, no alcanza con ser conservador, sino que es necesario implementar nuevos métodos de lucha (Buzan y Wæver, 2006), defendiendo la ley islámica frente a todos aquellos árabes que se han desviado del islam y los no musulmanes que de alguna manera han ignorado el valor de esta religión.

Si bien instaurar el terror es propio del terrorismo (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2008), fue la forma de difusión de este la que generó tanta conmoción y miedo en el mundo entero. Esta se logró por medio de la divulgación de amenazas y ejecuciones en redes sociales y gran cantidad de atentados. De estos últimos hubo decenas, pero lo más

importante es que fueron distribuidos por todo el mundo, convirtiéndose a todas las regiones en zonas de peligro. Algunos de los muchos ocurridos fueron el atentado en el maratón de Boston en 2013; el tiroteo en el parlamento canadiense en 2014; los atentados ocurridos en París en 2015; el ataque perpetuado en Ankara, Turquía, y otro en Susa, Túnez, en ese mismo año; el atentado en Niza, en 2016; la masacre en una discoteca en Orlando, también en ese año, y el ocurrido en Barcelona en 2017.

Lo novedoso de estos atentados no era solo la radicalización de la violencia, sino que eran protagonizados por “lobos solitarios”. Esta característica tenía lugar gracias a lo descentralizada que era la planificación de estos. Muchos seguidores, tras entrenamientos online, tomaban la decisión de realizar el ataque por sus propios medios sin orden previa. A veces, esos atentados eran conocidos por la organización antes de ocurrir, pero otras veces no y se los adjudicaban luego de ocurridos.

Preocupación de la comunidad internacional

En estas circunstancias, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) decidió enfrentar al EI debido a sus respectivos avances y amenazas. Como consecuencia, la Operación Resolución Inherente fue iniciada en junio de 2014 por la llamada Coalición Internacional contra el Estado Islámico. Esta estaba integrada por muchos países, pero con la salvedad de que países como Rusia o Siria, estados centrales en los conflictos en Medio Oriente, no participaban. Estos países, junto con Irak e Irán, decidieron sellar una alianza militar para hacer frente al grupo radical en Medio Oriente. Por último, cabe destacar la participación de otros grupos en la lucha contra el EI, como lo fueron las milicias kurdas.

Factores que derivaron en su decadencia

Fueron diversas causas las que generaron la caída del EI. Podemos encontrar causas económicas, sociales y relativas a los aciertos de la comunidad internacional. En sus inicios, el EI logró

crecer económicamente, en primera medida, gracias a sus ventas de petróleo y gas en el mercado negro. A su vez, tuvo la fortuna de no requerir tanto dinero para su funcionamiento: protagonizó atentados que no requerían demasiado desarrollo y la seguridad del estado se logró secuestrando arsenal bélico de Irak y Siria a medida que ocupaban territorio. No obstante, el estado se vació de recursos. Luego de haber pasado por grandes alzas entre 2010 y 2014, el valor del crudo en el mercado legal cayó abruptamente para el 2016 (Servicio Geológico Mexicano, 2017), por lo que sus ventas en el mercado negro no fueron efectivas. Esto generó dificultades para sostener el “imperio” que querían construir. A su vez, al no ser reconocido por la comunidad internacional, se veía imposibilitado de fomentar relaciones comerciales, lo cual le impedía tener una fuente estable de ingresos. Hay que contemplar que, además, para construir la infraestructura esperada, necesitaban inversiones, y la falta de garantías institucionales funcionaba de obstáculo para atraerlas.

Gráfico 2: Variaciones del precio del petróleo



Fuente: BBC - Bloomberg

En cuanto a sus miembros, el EI invertía mucho dinero en propaganda, lo que le permitió llegar a millones de jóvenes en el mundo. Además, la situación de precariedad, islamofobia y represión (Instituto Islam para la Paz, 2016) que viven gran parte de los musulmanes en los países europeos sembró odios de los que se nutrió esta organización (Martínez, 2015). Por otra parte, el terror instaurado en las calles del EI les permitió tener un control exhaustivo sobre la población. Sin embargo, el EI empezó a perder legiti-

midad. Las promesas de construir un estado de bienestar social y de progreso se vieron frustradas, en parte, por la falta de recursos, pero también por la radicalización religiosa. Como bien predijo Walt hace unos años (2015), la ideología propia del EI, con un mensaje tan puritano y métodos violentos, limitó su capacidad de crecer. La falta de desarrollo económico, que derivó en la imposibilidad de reconstruir las ciudades que fueron destruidas, complementada por el terror que instauró este régimen en el territorio, llevó a muchos a intentar escapar, y a la mayoría de ellos a morir por intentar hacerlo.

En cuanto a la comunidad internacional, para las primeras grandes apariciones del EI, todavía no tenía un claro curso de acción para dar respuesta a esta problemática. Sin embargo, con el paso del tiempo las cosas cambiaron y esta se puso cada vez más ofensiva y efectiva. Para el 2017, el EI perdió el control territorial en Irak y para el 2019 lo perdió en Siria (Consejo de Seguridad, 2020). Luego de la reiterada presión militar, el territorio del EI terminó limitado a un asentamiento en Baghouz, un pueblo sirio, en las orillas del río Éufrates, donde fue finalmente derrotado (Organización de las Naciones Unidas, 2020; Telecinco, 7/3/2019). En marzo de 2019, la coalición internacional anunció la caída del EI.

Gráfico 3: Cambios territoriales del EI entre 2015 y 2017



Fuente: El País – IHS Conflict Monitor

Comprendiendo las claves del fin del EI

Puntos fundamentales de su derrota

Caída no tiene por qué significar final. El secretario general de las Naciones Unidas, a través de un informe del Consejo de Seguridad (2020), dejó en claro su preocupación sobre la rápida reconstitución del grupo terrorista en una red encubierta y su avance por África Occidental. Por eso, comprender cómo se articuló la caída del EI permite desarrollar las herramientas necesarias para hacerle frente en caso de resurgir, o para resolver cualquier otro tipo de amenaza a la paz y la seguridad internacional.

Existen muchos puntos que resaltar dentro de las razones que dieron lugar a la caída del EI. En primer lugar, resulta interesante dividir las causas anteriormente mencionadas en aquellas producto del contexto, en donde se encontrarían las causas económicas y sociales, y aquellas producto de decisiones, donde se encuentran las causas relativas a los aciertos de la comunidad internacional. Separar las causas según estos criterios permite entender qué escenarios hay que ayudar a recrear y cuáles no, como también qué decisiones hay que volver a tomar y cuáles no.

Comenzando por las causas económicas y sociales, las definimos como propias del contexto porque no se debieron a una decisión premeditada de la comunidad internacional. En su defecto, que las fuentes de autofinanciamiento dejen de ser rentables, así como que el EI pierda legitimidad entre sus miembros dependen directamente de los cálculos del grupo terrorista. No obstante, que sea el escenario el que defina los hechos no significa que los estados no hayan colaborado con ese escenario. Si el EI perdió su capacidad de financiamiento, ello también fue porque dependía en su mayoría del mercado negro, ya que la comunidad internacional en su conjunto se propuso desde un principio no financiarlo.

Siguiendo con los aciertos de la comunidad internacional, los definimos como propios de las decisiones porque fueron sus propios cursos de acción los que lograron esos resultados. Cuestiones como presionar en el momento indicado; concentrar las fuerzas en un adversario común, a pesar de no formar un frente común; no desistir ante el auge del grupo terrorista; tomarse en serio la amena-

za; no financiar al grupo terrorista, en vez de aprovechar la oportunidad para perjudicarse entre ellos, son algunos ejemplos de aquellas decisiones que promovieron la solución del conflicto.

En segundo lugar, los países se nutrieron de las herramientas de un mundo multipolar, donde son varios los países con capacidad de influir en la política internacional. Dentro de esta forma de ver el mundo, los poderes regionales ocupan un lugar central y en este caso quedó en evidencia. Dos ejemplos de esto pueden ser Turquía e Irán. Dos países que tienen interés en construir un liderazgo regional fueron pilares para que las intervenciones internacionales en el conflicto no sean del todo extrarregionales, lo que permitió una mejor contención de este.

En tercer lugar, tres factores estructurales que promovieron su fortaleza dieron un giro. El mismo desarraigo social que llevó a jóvenes a optar por un nuevo estilo de vida fue el que obligó a muchos a querer escapar del EI. Para más de una persona, las vivencias dentro del EI no fueron lo que imaginaban y eso generó que el entusiasmo por estar ahí se revierta (Walt, 2015). En lo relativo al vacío de poder, si nos remitimos a Siria, Bashar al-Assad volvió de a poco a tomar control de gran parte de su territorio. Esto consolidó el poder del Estado sirio y quitó oportunidades al grupo terrorista. En cuanto al desorden regional, producto de las guerras civiles, los conflictos interestatales y la inestabilidad política, este comenzó a revertirse en el momento en que las potencias se enfrentaron a un enemigo común y no entre ellas como suelen hacer. Si bien los conflictos no desaparecieron, el hecho de que las potencias mundiales y regionales no convirtiesen este conflicto en una guerra por delegación evitó que se torne eterno.

En cuarto lugar, no podemos ignorar el azar. Es decir que, por más cálculos que se hayan hecho para lograr los resultados, la comunidad internacional contó con que las distintas variables comenzaron a alinearse en un mismo momento en su favor.

Por último, no hay que olvidar que el terrorismo es un fenómeno transnacional (Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito, 2018). Sus soluciones demandan respuestas de la misma escala. La caída del EI puso de manifiesto que amenazas de este tipo no tienen una solución más efectiva que el esfuerzo mancomunado de los estados.

Algunas consideraciones para el futuro

Más allá de que la comunidad internacional debilitó al EI, muchas de las condiciones que lo hicieron surgir siguen vigentes. No habría que entender este fenómeno como algo aislado, sino como producto de múltiples factores que convergieron. Tenerlos presentes permite tener una base a partir de la cual seguir trabajando para evitar estos peligros en los años que nos suceden.

Una característica presente en la sociedad global y hasta exaltada aún más con el surgimiento del terrorismo es la islamofobia. Esto es, se trata de formar un temor hacia el islam, se trata de una forma de discriminación, y se trata de identificar a un enemigo, humillarlo y hasta deshumanizarlo (Instituto Islam para la Paz, 2016). En muchas partes del mundo el terrorismo es asociado con una sola religión y la comunidad islámica no tiene por qué ser sometida a ese prejuicio. No hay que olvidar que el EI también es producto del resentimiento (Dakhli, 2016: 143) que, si bien para muchos puede tener un tenor más político, es resentimiento al fin y tiene mucho poder en la motivación de los actores.

Otra cuestión para tener en cuenta es la inestabilidad regional producto de la cantidad de conflictos, enfrentamientos y violaciones a los derechos humanos que se presentan desde hace años en Medio Oriente. Actualmente nos encontramos con varios conflictos en la zona, que llevan a la región a la miseria y a una escalada de violencia interminable. La intervención de las potencias extranjeras en este punto es lo que permite a los conflictos locales sostenerse en el tiempo, lo cual es un problema. Este estado de la cuestión impide que las sociedades crezcan, las instituciones se consoliden y la región alcance el orden.

A partir de lo mencionado en el párrafo anterior, un hecho donde tenemos que poner el foco es la violencia. En esta región, la brutalización de las sociedades comienza a estar presente a medida que se enfrentan constantemente a poderes que se burlan de la legitimidad democrática, los derechos y la justicia (Dakhli, 2016: 137). Esto obliga a muchas personas a abandonar sus hogares, su tierra y su historia. La violencia está en todos lados y eso impide construir paz, algo a lo que todo pueblo tiene derecho.

Gráfico 4: Conflictos en desarrollo para el año 2018 en Medio Oriente



Fuente: elaboración propia. Base de datos y mapa: ONU.

Mencionamos estos tres puntos porque entendemos que no hay seguridad posible allí donde tiene lugar la discriminación, la conflictividad y la violencia. El surgimiento de un grupo terrorista depende de muchos factores, pero si no nos ocupamos de los problemas estructurales difícilmente resolvamos los coyunturales.

Consideraciones finales

En conclusión, el EI tal como lo conocíamos ha caído, pero eso no significa que no haya de qué preocuparse. Aunque con menos fuerza que antes, sus amenazas y atentados siguen, por lo que es fundamental seguir planificando el curso de acción para asegurar al mundo. Además, eso no quita que las herramientas desarrolladas por la comunidad internacional para hacer frente a este desafío no puedan implementarse frente a otras amenazas de carácter transnacional. Hoy es el EI, pero mañana puede ser cualquier otro grupo,

en cualquier área de amenaza. Por otro lado, es necesario aclarar el hecho de que, por más que la amenaza no esté visible, no significa que los estados no deban estar conteniendo la situación. No hay que confundir inversión en prevención con pérdidas de tiempo.

No obstante, volviendo al hecho que nos reúne, recordemos que el terrorismo es un fenómeno transnacional, por lo que la solución de este demandará siempre una respuesta de la misma envergadura. No sabemos qué nos depara el futuro. Quizás Rapoport (2011) tenía razón y este tipo de terrorismo religioso quedó obsoleto al finalizar la década anterior (2010-2020). No obstante, ya sea por el miedo a un resurgimiento, o por el esfuerzo que supuso su derrota, la caída del EI se merece un análisis exhaustivo de lo que fue, la preocupación que generó y cómo fue enfrentado.

El mundo debe aprovechar la fuerza con la que fue vencido y mantenerla para evitar futuros ataques; recordar que el vacío de poder buscará siempre ser llenado, y entender que, si no se trabaja en conjunto, no habrá solución posible. La estabilidad de la región es fundamental para evitar un resurgimiento del EI. Para eso se necesita la intención real y solidaria de ordenar el mundo, por parte de las potencias de primer y segundo orden, de los poderes emergentes y del resto del planeta.

Bibliografía

- ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (2018). Disponible en: https://eacnur.org/blog/actualidad-conflicto-medio-oriente-tc_alt45664n_o_pstn_o_pst/ [Consultado: 25/3/2021]
- ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (2019). Buscador de datos de Refugiados. Disponible en: <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/download/?url=JOx85k> [Consultado: 25/3/2021]
- AGENDA DEL CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS. Disponible en: <https://www.un.org/securitycouncil/es/content/repertoire/agenda-items-overview>
- BEHESHTI, M. y BAHONAR, M. “Introducción a la Cosmovisión del Islam”. Editorial Elhame Shargh. Fundación Cultural Oriente. Disponible en: <http://articulo.islamoriente.com/sites/default/files/2018->

- 03/La%20llegada%20del%20Imam%20Mahdi%20%28p%29%20y%20la%20victoria%20final%20de%20la%20Justicia.pdf [Consultado: 25/3/2021]
- BUZAN, B. y WÆVER, O. (2003). “The Middle East: a perennial conflict formation”. En: *Regions and Powers: The Structure of International Security*, pp. 187-218. New York: Cambridge University Press.
- CAMPO RODRÍGUEZ, A. (2016). “Estado Islámico: de organización terrorista a estado”. Universidade de Santiago de Compostela. Facultade de Ciencias Políticas e Sociais. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10347/15013> [Consultado: 21/3/2021]
- DAKHLI, L. (2016). *Historia Contemporánea de Medio Oriente*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Capital Intelectual.
- INSTITUTO ISLAM PARA LA PAZ (2016). “Precisiones sobre ‘terrorismo islámico’ e ‘islamofobia’”. Disponible en: <http://www.islam4peace.org/> [Consultado: 21/3/2021]
- OFEE, J. (2016). “Las Madres del Estado Islámico”. *The Huffington Post*. Disponible en <https://highline.huffingtonpost.com/articles/es/mothers-of-isis/> [Consultado: 14/11/2020]
- JACKSON, V. (2019). “Understanding Spheres of Influence in International Politics”. *European Journal of International Security*, DOI: 10.1017/eis.2019.21.
- JORDÁN, J. (2015). “El Daesh”. *Cuaderno de Estrategia 173, La Internacional Yihadista*. Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- MARTÍNEZ, J. (2015). “Cinco claves sobre el origen del Estado Islámico y la responsabilidad de Occidente”. En: *La Izquierda Diario*, de Argentina, 18 de noviembre.
- MARTINI, A. (2016). “El terrorismo global como amenaza al orden internacional. El caso del Estado Islámico”, en Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI), Universidad Autónoma de Madrid, España, n° 32.
- OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS (2008). *El terrorismo y la lucha contra el terrorismo*. Disponible en: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Factsheet32sp.pdf> [Consultado: 21/3/2021]
- RAPOPORT, D. (2011). “The Four Waves of Modern Terrorism”.
- SANZ, J. (2017). “El ISIS queda acorralado tras perder sus últimos bastiones en Siria e Irak”. *El País*. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2017/11/03/actualidad/1509698773_037152.html [Consultado: 25/3/2021]

- SERVICIO GEOLÓGICO MEXICANO (2017). *Sistema Integral sobre Economía Minera (SINEM)*. Disponible en http://www.sgm.gob.mx/Web/SINEM/energeticos/wti_brent_mme.html [Consultado: 5/3/2021]
- STRACK, C. (2017). “Islamic State in decline”. *IHS Markit*. Disponible en: <https://ihsmarkit.com/research-analysis/islamic-state-in-decline.html> [Consultado: 25/3/2021]
- UNODC (2018). *El marco jurídico universal contra el terrorismo*. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/terrorism/Publications/Training_Curriculum_Module2/17-04123_eBook_FINAL.pdf [Consultado: 21/3/2021]
- UNODC (2020). *Resolución 2020/95 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas*. Disponible en: <https://undocs.org/es/S/2020/95> [Consultado: 5/6/2020]
- URRUTIA ARESTIZÁBAL, P. (2015). “Isis, más allá de la barbarie”. *Revista Patria*, n° 4, Ecuador, diciembre 2014-marzo 2015. Disponible en: https://escolapau.uab.cat/img/programas/alerta/articulos/ArticuloISIS_%20PamelaUrrutia.pdf [Consultado: 21/3/2021]
- WALKER, A. (2018). “Precio del petróleo: ¿quién influye realmente en su cotización?”. *BBC*. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-46482227> [Consultado: 25/3/2021]
- WALT, S. (2015). “ISIS como Estado revolucionario”. *Foreign Affairs*, noviembre/diciembre de 2015.

CAPÍTULO VII

EL CASO DE CHIPRE: INTERESES SUPERPUESTOS

JOAQUÍN NOLAZCO

“Feliz el país que no tiene geografía”.
Humorista británico Saki (H. H. Munro)

Resumen

El objetivo principal de este artículo es estudiar el caso de la isla de Chipre, centrándose en aquellos intereses estratégicos que los distintos actores del sistema internacional (Estados, empresas, organizaciones, etc.) persiguen en ella y en especial el caso de los recientemente descubiertos recursos naturales. Dicho análisis permitirá vislumbrar dos cuestiones que se han convertido en fundamentales para el sistema internacional actual. Por un lado, debido a la influencia que dichos actores ejercen sobre la isla, principalmente a modo de defensa de sus propios intereses, y los conflictos que surgen por esta cuestión entre ellos. Por el otro, el posible crecimiento del rol del Estado chipriota en la actualidad haciendo uso de ese poder que surge como consecuencia de intereses en juego en él. Una vez analizada esta cuestión se podrá observar cómo Chipre representa hoy una pieza clave del sistema internacional donde se yuxtaponen diferentes intereses, y entender el impacto que tuvo el descubrimiento de reservas energéticas para este.

Palabras clave: Chipre – intereses – influencia – sistema internacional – energía

La isla de Chipre, que cuenta con un territorio de tan solo 9251 km², es centro de la mirada internacional hace más de 50 años. En gran parte debido a su locación de gran valor geoestratégico, Chipre se convirtió en un punto de conflicto que, aunque varió en su intensidad a lo largo de los años, no logró llegar jamás a un acuerdo definitivo pese a los múltiples intentos.

Si bien poseedora de una historia milenaria, obtuvo su reconocimiento como Estado independiente recién en 1960. Luego de ser dominio de múltiples estados, fue administrada por Gran Bretaña desde el Congreso de Berlín de 1878, donde fue donada por parte del sultán turco al Gobierno británico para que este utilizara la isla como base naval. Esta administración tendrá lugar hasta la independencia del Estado.

Dicha independencia surgió luego de distintos levantamientos armados (guerrilleros) en favor de una anexión del territorio a Grecia que tuvo como resultado la aparición de grupos partidarios de una anexión a Turquía. En 1960, Turquía, Grecia y Reino Unido, por temor a terminar en un conflicto armado entre ellos, decidieron proclamar la independencia de Chipre, asegurándose, sin embargo, gran influencia en la isla (Ker-Lindsay, 2015).

La población de la isla se encontraba étnicamente dividida en dos, por un lado, los turcochipriotas (quienes representaban un 18 % de la población) y, por el otro, los grecochipriotas (82 %). Se decidió entonces respetar dicha división y formar un Estado en el que ambos grupos mantuvieran influencia con un presidente grecochipriota y un vicepresidente turcochipriota con poder de veto, división de los cargos administrativos, entre otras concesiones mutuas. Además, se prohibía la anexión del territorio por parte de otro Estado, pero se permitía mantener lazos con estos y un número limitado de tropas extranjeras (Camp, 1980).

Si bien se reconocía la independencia de Chipre, el Tratado de Garantía establecía a Gran Bretaña, Turquía y Grecia como “garantes”. Como tales, tenían “el derecho de actuar con el solo fin de reestablecer el statu quo creado por el presente tratado”, es decir, reestablecer el Estado bicomunal (Camp, 1980: 47).

El Estado creado demostró ser un fracaso, la gobernanza del sistema era muy difícil, lo que llevó a fricciones entre ambas poblaciones. En 1963, el presidente grecochipriota Makarios intentó llevar

adelante una serie de reformas para terminar con el poderío turcochipriota. Turquía decidió actuar, tomando esto como una violación al tratado, llegando a bombardear parte de la isla. Sin embargo, su intervención se vio limitada por el accionar del presidente estadounidense Johnson, quien criticó el uso de armas de la OTAN por parte de Turquía contra Chipre, e implicó que no lo defendería en caso de que la URSS lo atacara por sus acciones en dicho Estado (Camp, 1980).

Unos meses después, en marzo de 1964, el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) creó una misión de paz para la isla, además de enviar un mediador para ayudar a ambas partes a llegar a un acuerdo. Las conversaciones se mantuvieron hasta que, el 15 de julio de 1974, se produjo un golpe de Estado en manos del grupo EOKA-B, financiado por la Dictadura de los Coroneles al mando de Grecia, que remueve a Makarios. Este golpe se da, en parte, porque Makarios mantenía buenas relaciones con la URSS y veía como poco probable la *enosis* (anexión de la isla a Grecia), lo que no era aceptable para la dictadura griega.

El 20 de julio del mismo año Turquía pone en marcha la “Operación Atila 1”, ejerciendo su rol de garante, y por temor a que Grecia anexe la isla, invade Chipre para reprimir la subversión. Sin embargo, aprovecha la situación y por medio de la “Operación Atila 2” captura un 36 % del territorio de la isla en agosto, antes de llegar a un acuerdo. Esto fue visto como una invasión por los grecochipriotas, quienes se vieron muy afectados por esta ocupación: un tercio de la población grecochipriota debió abandonar sus hogares y perdieron zonas económicamente muy productivas, además de negárseles acceso a los territorios ocupados ahora por los turcos (Cleveland y Bunton, 2016; Zorgbibe, 1997).

La segunda operación generó el repudio de una comunidad internacional que, en un primer momento, no había presentado oposición a la intervención. Desde ese momento, la división de la isla fue mayor que nunca, estableciéndose una frontera entre ambas comunidades con un solo paso permitido. Los turcochipriotas se autoproclamaron República Turca del Norte de Chipre (RTNC) declarando la independencia de Turquía en 1983. Sin embargo, el Consejo de Seguridad, por medio de la Resolución 541 (1983), llamó a la comunidad internacional a no reconocer al nuevo Estado.

Por lo tanto, la RTNC cuenta únicamente con el reconocimiento de Turquía y de la Organización para la Cooperación Islámica.

Múltiples intentos de reunificación existieron desde entonces, quizás el más importante fue el “Plan Annan”, impulsado por las Naciones Unidas en 2004. Sin embargo, dicho plan fracasó luego de que el referéndum llevado a cabo manifestara la aprobación de la mayoría turcochipriota, pero el rechazo de la mayoría grecochipriota. Cabe destacar que este plan se presentó en medio de las negociaciones para que la República de Chipre (RdC) comenzara a formar parte de la Unión Europea, lo cual sucedió días después del fallido referéndum (Zervakis, 2004).

Las conversaciones siguieron con momentos que llevaron a un gran optimismo en cuanto a la reunificación, como sucedió en 2008 y luego en 2014. Sin embargo, hasta el día de la fecha, no se ha logrado ningún acuerdo con el apoyo necesario de ambas partes.

Ahora bien, a lo largo de su historia, este Estado se vio fuertemente influenciado por otros actores internacionales, gozando de poca independencia incluso para decidir sobre cuestiones internas. Toda negociación entre las partes no solo involucra cuestiones domésticas, sino que incorpora en gran medida cuestiones internacionales.

Esto se vio agravado en los últimos años por el descubrimiento de reservas de gas natural en la Zona Económica Exclusiva (ZEE) de la isla. El conflicto sobre quién tiene la potestad de explotarlos se suma entonces dentro de una agenda de temas múltiples y pasa a tener un rol primordial en ella. Es por eso que a lo largo del capítulo se buscará reconocer qué actores tienen intereses en el Estado, qué es lo que busca cada uno y cómo influye esto en la política de Chipre; para así poder analizar *cuál fue el impacto del descubrimiento de reservas energéticas en el conflicto chipriota*.

Convergencia de múltiples actores

Quizás una de las razones por las que el caso de la isla de Chipre resulta tan interesante para su estudio sea por la presencia de una pluralidad diversa de actores que poseen intereses en esta. A lo largo de la historia reciente se vio claramente el rol de Turquía y

Grecia en el Estado; sin embargo, con el paso del tiempo, distintos actores pasaron a tener grandes intereses en la isla y buscaron influenciar, también ellos, su política. Es por esto que se puede sostener que múltiples intereses de una diversidad de estados convergen en Chipre, y la lucha entre estos por influir en la isla es una de las grandes causas de que no se pueda lograr una pacificación en esta.

Grecia y Turquía

Históricamente tanto Grecia como Turquía tuvieron influencia en el Estado, llegando en algunas situaciones a actuar este como un simple territorio anexado. Esto puede verse desde una mirada más constructivista por la presencia de una identidad común con los primeros dos Estados, siendo que comparten no solo idioma, cultura, etnia y raíces históricas, sino también una religión común con sus respectivas áreas de influencia. Sin embargo, este análisis sería insuficiente para entender las dinámicas presentes en la isla.

Desde un realismo geopolítico, la lucha entre Grecia y Turquía por mantener su influencia en el Estado se entiende por su gran importancia geoestratégica, tal como dijo el diplomático estadounidense Thomas D. Boyatt: “Todo imperio desde el egipcio al británico que buscó dominar Medio Oriente tuvo que controlar Chipre, y todos lo hicieron” (1992). Además, un Estado chipriota sin influencia propia representaría, tanto para Grecia como para Turquía, un gran peligro por su cercanía, es por eso, principalmente, que estos Estados necesitan mantener su influencia en la isla.

Para entender el valor geoestratégico de la isla para Turquía, el ya retirado mayor general turco Armağan Kuloğlu explica que “la isla de Chipre es, para Turquía, un área que le provee un punto de entrada seguro al Mediterráneo, que le permite el control de las vías marítimas de la región, para el control de sus aguas territoriales, su placa continental, su zona económica exclusiva, sus relaciones e intereses con el mar, el espacio aéreo...”, entre otras cuestiones (Bryant y Hatay, 2015).

Bryant y Hatay (2015) realizan un análisis sobre la relación entre Turquía y los turcochipriotas, definiendo cuatro grandes etapas de la

percepción turca: a) Chipre como una causa nacional. b) La securitización del asunto. c) Chipre como una isla estratégica. d) Chipre como una carga. Sin embargo, puede verse cómo actualmente el gobierno de Erdoğan realizó un cambio en su postura sobre la isla y podría pensarse que estamos viviendo una nueva etapa de esta relación.

En los últimos años se ve en Turquía un cambio en la visión geopolítica del país. Erdoğan vuelve a revalorizar la cultura otomana y con esto la idea de que Turquía es una gran nación que no debe estar sometida a los poderes occidentales. El mayor impacto de esto es la búsqueda de un liderazgo regional que se ve tanto en sus distintas intervenciones militares en la región como en distintos intentos por convertirse en el portavoz islámico (por ejemplo, con la defensa de la posición palestina).

Esto influye en la postura de Turquía sobre la isla de Chipre, no solo la necesita por una cuestión geopolítica, sino por formar parte de esta esfera de influencia imperial que se busca reconstruir. Según algunos autores, como David Walsh: “Una política exterior neootomana bajo el mandato de Erdoğan como primer ministro y ahora presidente ha visto el cambio de enfoque de Turquía hacia los antiguos territorios del Imperio otomano, a saber, los Balcanes, Chipre, Siria, Irak, Israel y países del norte de África, como Libia” (Walsh, 2020).

Es especial el caso de Chipre, ya que para parte del imaginario turco la isla es un desprendimiento de la región de Anatolia, por lo que forma parte de Turquía (Bryant y Hatay, 2015). El rol de la religión tiene, también, un peso muy fuerte para esta visión: “Todos estos movimientos proyectan la visión de Erdoğan sobre la fuerza del islam en el mundo. Defender el islam en casa va mano a mano con asegurar los recursos naturales e imponer el poder de Turquía en el exterior” (Mikhail, 3/9/2020).

Así como la postura que tomaron los turcos fue variando, también lo hicieron los turcochipriotas en relación con la potencia. Siguiendo con la idea de que estamos frente a una nueva etapa de esta relación, esto puede verse reflejado en el triunfo de Ersin Tatar, apoyado por el gobierno de Ankara, en las elecciones de 2020 en la RTNC (reconocidas únicamente por el gobierno turco) con un estrecho 51,69 % de los votos (Psaropoulos, 2020).

Erdoğan no solo festejó esta elección, sino que lo tomó como punto de partida para extremar su discurso y hacerlo aún más combativo. Así, por ejemplo, el 15 de noviembre de 2020, durante su viaje a la isla visitó la ciudad “fantasma” de Varosha y tuvo un picnic ahí. La ciudad, antiguamente elegida como destino turístico de la elite europea, se encuentra cerrada desde 1974 por resolución de la ONU. El intento de reabrir la ciudad y el apoyo de Erdoğan a esta idea es visto como una provocación por parte de los grecochipriotas.

La elección, más allá de enfrentar a dos candidatos, rivalizaba entre las dos posibles soluciones al conflicto chipriota. De la mano del triunfo de Tatar aparece la búsqueda por una solución de dos Estados soberanos y la independencia del Norte de Chipre, frente a una solución de reunificación en forma de Estado federal defendida por el socialdemócrata Akinci. Pero además, según Rebecca Bryant, “la elección se convirtió en un referéndum sobre la intervención turca” (AhvalNews, 13/10/2020).

El grado de intervención turca en la RTNC ha sido uno de los puntos clave para esta relación, generando momentos de grandes tensiones entre ambos. Si bien gran parte de la población está de acuerdo con esta situación “paternal”, especialmente por las grandes inversiones que realizan en la isla, otros lo ven más como un “paternalismo” negativo que socava su independencia (Bryant y Hatay, 2015). Si bien hoy la mayoría turcochipriota parece proclive a una fuerte presencia turca, lo cual se vio plasmado en el proceso electoral, la estrecha diferencia entre ambos candidatos no permite ver una posición tajante tomada por la sociedad.

No es menor agregar que dicho cambio de la postura turca sobre Chipre se da en un contexto de descubrimiento de una gran reserva energética en la ZEE de la isla. El impacto de dicho descubrimiento será analizado posteriormente.

Por su parte, Grecia posee también un rol similar al turco con la RdC. Desde una mirada geopolítica, Grecia cuenta con islas de su soberanía a menos de 5 km de la costa turca. Esto ha generado (y sigue haciéndolo) distintos conflictos por la idea de Grecia de delimitar las ZEE para estas, mientras que Turquía considera que “... le encierran y le privan de su proyección marítima natural, por lo que estas no deberían disfrutar de ZEE más allá de sus aguas territoriales” (Abio Villegas, 13/10/2020).

El conflicto se da principalmente por lo que Turquía considera como una política expansionista de Grecia en el mar Mediterráneo y Egeo. Según la visión turca, si las pretensiones de Grecia no son contenidas, su ZEE se verá reducida en un 80 %. Ven esto como un plan de Grecia para restringir su acceso al mar abierto y las zonas aledañas, quitándole poder geopolítico en la región, para hacer un orden energético y de seguridad que excluya tanto a Turquía como a la RTNC (Isiksal, 2021).

Por su parte, Grecia considera que es Turquía quien lleva a cabo una política expansionista en el mar Egeo. Algunos autores griegos consideran que esta búsqueda de poder de Turquía no tiene ningún tipo de límite, tanto es así que el académico Ioannis Mazis relaciona la actual política exterior turca con la teoría del espacio vital de la Alemania nazi (Mazis, 2021).

Otros autores griegos más moderados creen que “la política turca se define ahora por un sentido de imperialismo religioso elevado a doctrina, que, entre otros, incluye una revisión de las fronteras de Turquía y la expansión de su influencia, y mayores esfuerzos para que Turquía sea reconocida como la principal potencia regional y la cabeza del sunismo internacional”; viendo a Grecia como una de las principales víctimas de esto (Stangos, 2021).

Las diferentes concepciones sobre la soberanía del mar Egeo generan constantes roces entre ambas naciones, llegando en algunos momentos a amenazar con una guerra. Un ejemplo de esto se vio recientemente cuando Turquía envió un buque de investigación a lo que Grecia considera su espacio marítimo. Por su parte, el Estado helénico envió aviones militares a realizar un ejercicio cerca del lugar. Si bien el gobierno griego buscó restarle conflictividad a la situación, asegurando que eran ejercicios programados, su ministro de Relaciones Exteriores expresó que la presencia del buque turco era “un movimiento innecesario que no ayuda al sentimiento positivo” (Arab News, 2021).

Sin embargo, la relación entre la RdC y Grecia va más allá de la cuestión geopolítica. Grecia ha actuado, al igual que Turquía con los turcochipriotas, como un padre que se ocupa de su hijo con los grecochipriotas. La cuestión cultural juega, en este caso también, un rol fundamental, compartiendo no solo un idioma, sino una religión (la Iglesia ortodoxa griega) que, si bien es autónoma en Chipre, se

encuentra influenciada por su par griega. Además, Grecia fue el principal promotor de la inclusión de la RdC en distintos ámbitos como la UE.

Grecia juega hoy un rol fundamental en la región como aliado cercano de Estados Unidos. Según el embajador estadounidense en Atenas, Geoffrey Pyatt, Grecia es “un pilar de estabilidad en una región difícil”, y remarca la velocidad con la que aumenta la cooperación entre ambas naciones en importación de gas y contratos de defensa (Bechev, 2019). La alianza le sirve además en su conflicto con Turquía, siendo que Estados Unidos ha sido históricamente quien arbitra para evitar un conflicto entre ambos. Dicha relación, sumada a la cooperación creciente de Erdoğan con Rusia (que genera malestar en Washington), podría inclinar la balanza a favor de Grecia.

Su relación con Israel también creció mucho en los últimos tiempos. Se puede ver un esquema triangular entre la RdC, Grecia e Israel, generando una alianza regional que incluye a otros actores para cuestiones específicas (como es el caso de Egipto). El principal resultado de esto es una cooperación en términos de defensa y seguridad de los recursos naturales.

Otros actores importantes

A estos Estados mencionados se suman otros. En primer lugar, se encuentra el caso de Gran Bretaña, quien posee distintas bases militares en la República de Chipre, las cuales funcionan también como bases claves para Estados Unidos en caso de necesitarlas. Esto se debe en parte a la cercanía que tiene Chipre con Medio Oriente y su rol en la región, lo cual generó, según Andreas Mavroyiannis (representante de la República de Chipre en la ONU), que sea visto como un “socio estable que (...) provee un corredor de acceso a la región” en los ojos de Washington (Mavroyiannis 2014).

Por otro lado, se encuentra el caso de Rusia; para dicho Estado Chipre es central. Si bien a lo largo de la historia fue tomando posiciones divergentes respecto al conflicto chipriota, estas dependían principalmente del carácter de sus relaciones con Turquía. La influencia de Rusia en el Estado se ve primero en lo económico, la

RdC es elegida, por un lado, como centro de veraneo por la población rusa, pero más importante por la cantidad de inversiones que dedica a este Estado. Esto se debe a que Chipre representa un enclave importante para el Estado como un potencial puerto en la región, especialmente en un contexto de inestabilidad en Siria que podría amenazar al puerto ruso en la región (Tartus); numerosos buques de guerra rusos han hecho paradas en la RdC. Sin embargo, la alianza no excede estos hechos, ya que llevarla más allá podría generar cierto malestar con Estados Unidos o la UE (Erler Bayir, 2014; Gürel y Tzimitras, 2015).

La posición geoestratégica con la que cuenta la isla la ha llevado a ser conocido como *the unsinkable aircraft carrier* (Wrießnig, 2016). Su locación la posiciona como un lugar de entrada a tres continentes en simultáneo, además de estar próximo a conflictos importantes y grandes reservorios energéticos. La política de la RdC ha sido siempre de dar a todas las grandes potencias por igual; por ejemplo, todos los derechos que le otorga a Rusia se los otorga a Estados Unidos y Francia. Esto le ha permitido mantenerse lo más neutral posible y evitar enemistades, al mismo tiempo que brinda sus puertos e instalaciones a las potencias interesadas.

Tal como se mencionó, Egipto se ha vuelto un aliado clave para la RdC en el último tiempo. Si bien tuvieron una relación compleja a lo largo de la historia, esta se encuentra hoy estabilizada y la cooperación entre ellos es más fuerte que nunca. Egipto ha pasado a ser parte de la alianza de Israel, Grecia y la RdC; especialmente en materia de energía, pero que incluye, también, cuestiones políticas como su posición sobre Libia y Medio Oriente, y acuerdos sobre fronteras y rutas marítimas (Hellyer y Meral, 2021).

Es, además, interesante el caso de Egipto debido a su relación con Turquía. En los últimos tiempos Turquía ha anunciado un posible acercamiento diplomático, pero esto no fue aceptado todavía de forma oficial por el gobierno de El Cairo. Una aproximación entre ambos, si bien parece poco probable, generaría un cambio muy importante para la geopolítica de la región, afectando especialmente a Medio Oriente.

Sin embargo, como se dijo, Egipto se encuentra hoy más cercano al triángulo estratégico de Grecia, la RdC e Israel; además de mantener conflictos con Ankara que lejos están de solucionarse, como el

apoyo del último al grupo islamita de los “Hermanos Musulmanes” (Trejo, 2020).

Por su parte, las Naciones Unidas se encuentran presentes, por medio de una misión de paz, desde 1964 en la isla. En 1974 crearon la Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre (UNFICYP) en pos de evitar nuevos conflictos y velar por la paz en la isla. Hoy posee 904 efectivos en la isla, siendo Argentina el más presente con 268 tropas.

Finalmente, se encuentra la influencia de la Unión Europea en este conflicto. Por un lado, se puede ver cómo, según algunos autores, la esperanza de Turquía de ser aceptada en algún momento dentro de dicho organismo genera que se autolimite en muchas acciones contra la RdC. Además, los Estados miembros de dicha Unión tienen intereses en Chipre como un enclave estratégico (para la región de Medio Oriente) y actualmente como un futuro proveedor de energía (Ker-Lindsay, 2015).

Impacto de la energía en el conflicto

En los años recientes, se encontró un gran reservorio de gas natural en la ZEE de Chipre, lo que generó un nuevo “valor” a la isla y se convirtió en el foco del conflicto y la mirada internacional.

Junto con dicho descubrimiento surgieron visiones académicas encontradas sobre si esto generaría una mayor pacificación y posible unificación o, por el contrario, mayor conflicto. Aquellos que mantenían la primera posición creían que la RdC buscaría un acuerdo con Turquía debido a que económicamente convendría exportar dicho gas vía un gasoducto a Turquía (Wilson, 2014).

Los acontecimientos más recientes nos demuestran una situación más cercana al segundo presupuesto, pudiendo observar cómo las tensiones entre ambos Estados crecieron. El conflicto se basa ahora sobre quién tiene derecho a explotar este recurso en la zona marítima aledaña a la isla, llegando a puntos álgidos con intimidaciones encontradas y el envío de buques por parte de Turquía que amenazaron con el peor escenario.

Turquía no reconoce la ZEE de la RdC y reclama, además, que se respete una zona similar para la RTNC (ver Anexo 1). Si bien no

cuenta con el apoyo internacional y sus acciones son repudiadas no solo por Chipre, sino por la UE en su conjunto, Israel, Egipto, y demás estados, Turquía inició perforaciones en los lugares que disputa.

Sin embargo, nuevamente, el hecho de que la Unión Europea esté involucrada e interesada en estos recursos y que Chipre sea parte de esta pone un gran límite a las acciones de Turquía. La RdC es consciente de esto y de la ventaja que ello le brinda. Siguiendo esta línea, el presidente chipriota declaró recientemente que, si Turquía busca explotar el petróleo de su ZEE, debería perder su estatus de candidato a la UE (Barigazzi, 6/6/2020).

Además, son muchos los Estados cuyas compañías de hidrocarburos están trabajando en el lugar, quienes cuentan, por lo tanto, con un interés en defender dicho *statu quo* (ver Anexo 2); siendo los principales involucrados Estados Unidos, Italia, Francia e Israel, cuyas compañías tienen permisos de explotación petrolera importantes.

Un ejemplo del conflicto que este genera se vio en septiembre de 2019 cuando Turquía amenazó con comenzar a perforar en el área que forma parte del séptimo bloque de lo que la República de Chipre considera su ZEE. Dicha parcela había sido ya concesionada a las empresas Total (francesa) y ENI (italiana), esta acción generó el repudio automático de ambos estados, quienes lo consideraron una violación a la autonomía de Chipre. Francia incluso envió buques de guerra que realizan, hasta al día de hoy, ejercicios en conjunto con la armada chipriota.

Es interesante mencionar que los primeros dos buques de perforación que envió Turquía en 2019 eran los llamados *Fatih* y *Yavuz*, nombre de dos sultanes otomanos. Estos iban acompañados por el buque de guerra *Barbaros Hayrettin Pasha*, nombre de un histórico almirante del Imperio otomano. Esto puede verse en línea con la ya expuesta política neootomana llevada a cabo por Erdoğan (Dag y Firat, 2020).

El rol de Francia es quizás uno de los más interesantes; bajo la presidencia de Macron ha sido uno de los Estados que más vehementemente ha defendido la posición de la RdC. No solo se ve involucrada por los intereses de Total en la explotación energética, sino que se ha beneficiado del conflicto en gran medida. Francia ha enviado equipamiento militar a países como Egipto, Grecia o Qatar

(aliado de Turquía) y ha hecho contratos militares billonarios con Grecia a raíz de este conflicto (Abio Villegas, 13/10/2020).

En cuanto al *soft power*, también se ve una búsqueda de poder de Francia en las regiones aledañas, por ejemplo, con su ayuda luego de la explosión del puerto de Beirut o la influencia en la formación del nuevo gobierno en el Líbano. Esto llevaría a pensar que los intereses de Francia no se definen tanto por afinidad a la causa greco-chipriota, sino más bien por la búsqueda del autobeneficio. El tener a Chipre como un aliado le da beneficios estratégicos para sus intereses, mientras que mantener el conflicto le da, al menos en parte, beneficios económicos.

Como se ha señalado, el caso de Israel es también significativo, ya que forma una alianza estratégico-económica con Chipre y Grecia. Esta permitirá la construcción de una conexión entre Medio Oriente y Europa Continental, pasando por Chipre. Además, se asegura la explotación de parte de los hidrocarburos chipriotas y el compromiso de protección conjunta de la conexión de hidrocarburos mencionada.

Este acuerdo cuenta con un total apoyo de la UE, quien se vería beneficiada con esta obra y es una razón más por la cual condena el accionar de Turquía en la región. Estados Unidos es el otro gran promotor de este acuerdo, siendo aliado estratégico de los tres Estados y beneficiario del mismo.

No es algo menor señalar que, según los datos de la UE, su tasa de dependencia energética en 2018 fue de un 58 %, lo que quiere decir que más de la mitad de la energía que se utiliza es importada. Dentro de esto la mayoría de “las importaciones de gas natural de la UE vienen de Rusia (40 %)” (Eurostats, 2020). La capacidad de producir una mayor cantidad de gas natural no solo dentro de la misma Unión (por parte de la RdC), sino también, por la alianza con Israel, le permitiría disminuir la dependencia energética a distintos Estados, entre ellos Rusia.

Es por esto que es interesante analizar cuál podrá ser el impacto de este descubrimiento en el conflicto. En un interesante trabajo, los autores Dag y Firat (2020) realizan un estudio comparativo entre el caso de Chipre y el de la región de Alsacia-Lorena. Existen muchas similitudes entre ambos casos, siendo ambas regiones en disputa entre distintos Estados, que poseen reservas de recursos de gran valor.

Al igual que en Alsacia-Lorena, un conflicto entre las potencias por los recursos de la región podría generar una internacionalización de este rápidamente. En caso de una escalada en la disputa, no solo Grecia, Turquía y la isla de Chipre estarían involucrados, sino que los distintos actores mencionados anteriormente que poseen intereses en la isla también serían parte.

Chipre en el escenario internacional

Tal como se ha mencionado, los recursos que posee Chipre, sumados a su posición en el mapa, han generado que dicho Estado adopte en nuestros días un rol fundamental. En los últimos tiempos pudimos observar un fenómeno que podría haber representado un giro en la política exterior de la RdC, pasando de ser un Estado influido por el contexto de política internacional a ser un actor que lograra ejercer presión y cambiar el rumbo de dicha política.

La cuestión fundamental que abrió las posibilidades a este cambio de actitudes de la RdC frente a su contexto internacional se vio a fines de septiembre de 2020, cuando la presión ejercida por dicho Estado con el apoyo de su aliado histórico Grecia buscó intervenir la política exterior de la Unión Europea en su conjunto. En esta oportunidad se discutían distintas sanciones a funcionarios del gobierno de Bielorrusia, frente a esto la RdC advirtió que vetaría cualquier medida mientras no haya una política similar contra el Gobierno turco.

Luego de reiteradas deliberaciones, la UE decidió proseguir con las sanciones buscadas, pero emitiendo al mismo tiempo un comunicado en el que condenaba las violaciones de Turquía a la soberanía chipriota. Sumado a esto, se prosiguió a preparar sanciones similares para el Estado turco en caso de que no retrotrajera sus acciones en el Mediterráneo, fijando como límite el fin de año. Además, los distintos gobiernos europeos emitieron comunicados repudiando el accionar de Turquía y llamando al presidente Erdoğan a evitar el confrontamiento, siendo Emmanuel Macron uno de los más duros en su retórica.

Este evento, aunque podría parecer algo menor, representó un cambio de estrategia de Chipre que podría haberse convertido en un

punto de inflexión para la política europea. El hecho de que dicho país europeo, que hasta este momento no había conseguido tener un peso suficiente dentro de la UE, haya logrado, al menos, frenar un debate sobre la política exterior conjunta de la UE es digno de analizar.

Esta estrategia podría indicar que el gobierno chipriota se auto-percibe ahora como un actor clave, siendo conscientes de sus limitaciones materiales, pero también de las alianzas que posee con Estados poderosos. Cuenta además con el conocimiento de que una gran pluralidad de Estados se benefician por la paz en la región, lo que generaría un gran contrapeso a una Turquía que decida seguir avanzando sobre su soberanía.

Sin embargo, si se analiza en profundidad, se puede observar cómo la respuesta del resto de la UE no fue aquella que en un primer momento la RdC exigía. El resultado de las negociaciones parecería demostrar un consentimiento de Chipre a disminuir sus expectativas y conformarse con lo que le ofrecían, siendo esta oferta una respuesta más simbólica o retórica que práctica.

Aún es temprano para poder evaluar qué tan significativo es este cambio (en caso de existir) y cuáles serán los resultados de estas acciones. Sin embargo, surge una pregunta interesante cuya respuesta dependerá del devenir de la política internacional: ¿Podría decirse que Chipre está pasando de ser un país influido por la política internacional a uno que busca ejercer influencia en búsqueda de sus intereses? De ser afirmativa la respuesta, será interesante observar cómo dicho cambio influirá no solo en la política de la UE, sino en la relación de las distintas potencias que juegan un papel en la región.

Conclusión

Por un lado, los distintos sucesos mencionados sirven como muestra de cómo la RdC, si bien Estado independiente, se encuentra constantemente bajo influencia de distintos actores. Es así que, aun cuando cuenta con una cierta autonomía estatal, muchas de sus políticas deben ser tomadas en base a las represalias que podrían tener para la compleja pluralidad de actores que poseen intereses en la región. Tan complejo es dicho entramado de actores que influen-

cion la política de Chipre que un mínimo paso en falso puede generar un conflicto que se globalizaría rápidamente.

El futuro de la isla es incierto; sin embargo, cuenta con una protección importante que le asegura, por lo menos por ahora, cierta seguridad. Si bien la RdC no forma parte de la OTAN, cuenta con el respaldo de la mayoría de sus miembros, los cuales poseen distintos intereses en la isla que aseguran que vayan a defender una independencia que les es conveniente. Además, los dos Estados más involucrados en la isla (Turquía y Grecia) forman parte de dicha alianza, lo que actúa como disuasión al conflicto.

El descubrimiento de hidrocarburos le generó un atractivo aún mayor al que ya poseía, debiendo poder hacer un usufructo de ello de forma tal que no genere fricciones demasiado importantes. Si bien, para algunos autores, con una correcta distribución de las ganancias producidas por este recurso se podría lograr la tan esperada unificación (Wilson, 2014), esto parece ser poco probable.

Más allá de que esto representó una noticia importante para una isla que poseía pocos recursos, también generó una situación donde la resolución del conflicto parecería cada vez más improbable. Siguiendo el análisis de Dag y Firat (2020), el descubrimiento complica aún más una solución pacífica del conflicto.

Por parte de la RdC, lo que pareció ser un cambio de estrategia y una nueva política exterior sucumbió a las negociaciones europeas, consiguiendo resultados lejos de los buscados en un principio. Esto nos llevaría a pensar que, por el momento, el poder de la RdC no creció de tal forma que pueda decirse que influencia la política internacional, sino que esta sigue dependiendo de los intereses del resto de los actores.

Los sucesos de los últimos tiempos llevan a un constante conflicto latente (y no tan latente) que parece como una bomba siempre a punto de explotar. De todas maneras, el hecho de que muchos actores vean como provechoso en este momento mantener el *statu quo* en la isla nos permitiría pensar que cualquier cambio importante es poco probable. La existencia de un entramado de tantos actores diferentes, con tantos intereses superpuestos que influyen en la isla, genera que cualquier acción afecte de forma diferente pero simultánea a todos, por lo que generaría siempre oposición de alguna de esas partes.

Por lo tanto, una posible resolución del conflicto implicaría la consolidación de los distintos intereses, un acuerdo entre muchos actores que buscan mantener su influencia y muchos de los cuales no buscan ningún cambio en la situación. Si bien este supuesto podría llegar a existir, parecería ser, por el momento, muy difícil de lograr.

En conclusión, los acontecimientos actuales indican que el descubrimiento de hidrocarburos en la isla ha generado un incremento del conflicto. Lejos de servir como “puente” para una solución pacífica, la cuestión energética pasó a ser el meollo de la cuestión.

Todo pareciera indicar que el conflicto seguirá existiendo, con sus momentos de mayor o menor tensión, pero no tendería a escalar en gran manera ni a solucionarse, al menos en el corto plazo. El difícil equilibrio entre los actores involucrados resulta vital, dado que cualquier acción que exceda las expectativas de los otros podría ser fatal.

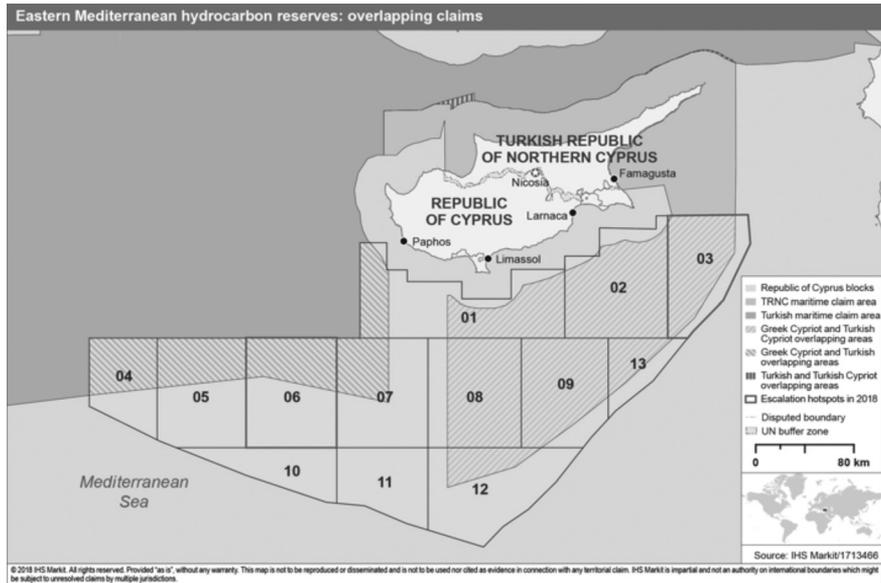
Bibliografía

- ABIO VILLEGAS, G. (2020). “El sistema regional Mediterráneo”. *Instituto de política internacional UFV Madrid*, 13 de octubre. Disponible en: <https://ipi-ufv.com/sistema-regional-mediterraneo-guillermo-abio/> [Consultado: 3/11/2020]
- AHVAL NEWS (2020). “Turkish Cypriot President receives crucial endorsement ahead of second round of elections”. *Ahval News*, 13 de octubre. Disponible en: <https://ahvalnews.com/turkish-cyprus/turkish-cypriot-president-receives-crucial-endorsement-ahead-second-round-elections> [Consultado: 7/3/2021]
- ARABNEWS (2021). “Turkey and Greece spark new flare-up in the Med”. *ArabNews*, 24 de febrero. Disponible en: <https://arab.news/68v8v> [Consultado: 22/3/2021]
- BAHCHELI, T. y NOEL, S. (2014). “The Quest for Political Settlement in Cyprus: Is a Dyadic Federation Viable?”. *Oxford University Press-Publius*, 44 (4), pp. 659-680.
- BARIGAZZI, J. (2020). “Cypriot president: ‘Aggressive’ Turkey should be stripped of the EU candidate status”. *Politico*, 6 de junio. Disponible en: <https://www.politico.eu/article/cypriot-president-nicos-anastasiades-aggressive-turkey-should-be-stripped-of-eu-candidate-status/> [Consultado: 3/11/2020]
- BECHEV, D. (2019). “Greece Is Getting Good at Geopolitics”. *Foreign Policy*, 25 de julio. Disponible en: <https://foreignpolicy.com>

- com/2019/07/25/greece-is-getting-good-at-geopolitics/ [Consultado: 12/3/2021]
- BRYANT, R. y HATAY, M. (2015). “Turkish perceptions of Cyprus”. *Peace Research Institute Oslo*. Disponible en: <https://www.prio.org/utility/DownloadFile.ashx?id=431&type=publicationfile> [Consultado: 7/3/2021]
- BOYATT, T. D. (1992). “Ambassador Boyatt’s presentation at FSI”. Washington D.C.: *Foreign Service Institute*, 30 de septiembre. Disponible en: <https://adst.org/wp-content/uploads/2012/09/Boyatt-Thomas-D.-Cyprus.pdf> [Consultado: 3/11/2020]
- CAMP, G. D. (1980). “Greek-Turkish Conflict over Cyprus”. *Political Science Quarterly*, 95 (1), pp. 43-70.
- CLEVELAND, W. y BUNTON, M. (2016). *A history of the Modern Middle East*, 6ª edición. Boulder: Westview Press.
- DAG, R. y FIRAT, M. F. (2020). “Securitization and desecuritization of energy resources: insights from Alsace-Lorraine for Cyprus Island”. *Janus.net*, 11 (2). Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/346266787_Securitization_and_desecuritization_of_energy_resources_insights_from_alsace-lorraine_for_Cyprus_island [Consultado: 10/3/2021]
- ERLER BAYIR, Ö. (2014). “Cyprus Issue in Turkish - Russian Relations”. *International Journal of Turcologia*, 9 (17), pp. 89-101.
- EUROSTATS (2020). “Shedding light on energy in the EU”. *Eurostats*. Disponible en: <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/energy/bloc-2c.html> [Consultado: 10/3/2021]
- GÜREL, A. y TZIMITRAS, H. (2015). “Beyond Energy: Remarks about the Direction of Turkish-Russian Relations and Their Implications for the Cyprus Problem”. *Euxeinos: Governance & Culture in the Black Sea Region*, 18, pp. 28-38.
- HELLYER, H. A. y MERAL, Z. (2021). “Will the page turn on Turkish-Egyptian Relations?”. *Carnegie Endowment for International Peace*, 19 de marzo. Disponible en: <https://carnegieendowment.org/2021/03/19/will-page-turn-on-turkish-egyptian-relations-pub-84124> [Consultado: 22/3/2021]
- ISIKSAL, H. (2021). “Analysis - Greece and Southern Cyprus seek concessions, not solutions”. *Anadolu Agency*, 5 de marzo. Disponible en: <https://www.aa.com.tr/en/analysis/analysis-greece-and-southern-cyprus-seek-concessions-not-solutions/2165562> [Consultado: 10/3/2021]
- KER-LINDSAY, J. (2015). “The Cyprus Problem”. En: Bebler, A. (ed.), *“Frozen conflicts” in Europe*, pp. 19-34. Opladen; Berlin; Toronto: Verlag Barbara Budrich.

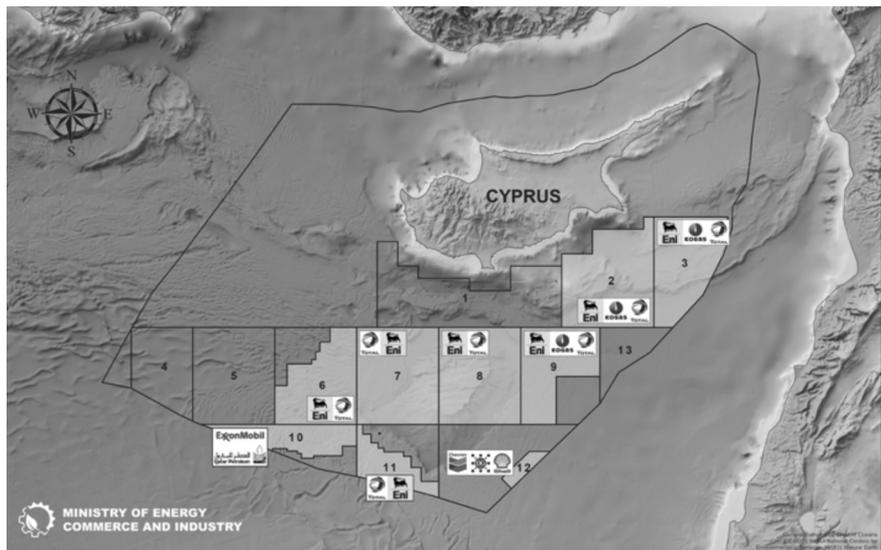
- MAVROYIANNIS, A. D. (2014). "The Geopolitical Role of Cyprus in the Wider Context of the European Union". *Mediterranean Quarterly*, 25 (1), pp. 54-64.
- MAZIS, I. (2021). "The Mediterranean-Balkans-Middle East Complex and the Western Strategy in the Greek-Turkish Conflict (elements of Power and Law)". *IOSR Journal of Humanities and Social Science*, 26 (2:3), pp. 19-31.
- MIKHAIL, A. (2020). "Why Recep Tayyip Erdogan's Love Affair with the Ottoman Empire Should Worry the World". *Time.com*. Disponible en: <https://time.com/5885650/erdogans-ottoman-worry-world/> [Consultado: 3/11/2020]
- PSAROPOULOS, J. (2020). "What does Ersin Tatar's win mean for Northern Cyprus?". *Al Jazeera*, 13 de noviembre. Disponible en: <https://www.aljazeera.com/features/2020/11/13/what-does-ersin-tatars-win-mean-for-northern-cyprus> [Consultado: 22/3/2021]
- STANGOS, A. (2021). "Greek-Turkish relations in a nutshell". *Ekathimerini*, 1º de marzo. Disponible en: <https://www.ekathimerini.com/opinion/1155978/greek-turkish-relations-in-a-nutshell/> [Consultado: 22/3/2021]
- TREJO, M. (2020). "Egipto y Grecia prometen cooperar en el Mediterráneo junto a Chipre". *Atalayar*, 12 de noviembre. Disponible en: <https://atalayar.com/content/egipto-y-grecia-prometen-cooperar-en-el-mediterraneo-junto-chipre> [Consultado: 22/3/2021]
- WALSH, D. (2020). "Turkey-Greece relations: Why are the two countries locked in a dispute over drilling rights?". *Euronews*, 27 de agosto. Disponible en: <https://www.euronews.com/2020/08/26/turkey-greece-relations-why-are-the-two-countries-locked-in-a-dispute-over-drilling-rights> [Consultado: 10/3/2021]
- WILSON, R. (2014). "Turks, Cypriots, and the Cyprus Problem: Hopes and Complications". *Mediterranean Quarterly*, 25 (1), pp. 105-110.
- WRIEBNIG, T. (2016). "Cyprus: Is One of the Oldest Conflicts about to Be Resolved?". *Federal Academy for Security Policy*. Disponible en: www.jstor.org/stable/resrep22158 [Consultado: 5/3/2021]
- ZERVAKIS, P. A. (2004). "Cyprus in Europe: Solving the Cyprus Problem by Europeanizing It?". *Connections*, 3 (1), pp. 107-132. Disponible en: https://www.jstor.org/stable/26323025?seq=1#metadata_info_tab_contents [Consultado: 5/3/2021]
- ZORGBIBE, C. (1997). *Historia de las relaciones internacionales. Tomo 2: Del sistema de Yalta a nuestros días*. Madrid: Alianza.

Anexo 1



Fuente: IHS Markit: <https://ihsmarkit.com/country-industry-forecasting.html?ID=10659123035>

Anexo 2



Fuente: Ministerio de Energía Comercio e Industria de la República de Chipre: http://www.mcit.gov.cy/mcit/hydrocarbon.nsf/page16_en/page16_en?OpenDocument

CAPÍTULO VIII
SOFT POWER CHINO EN VIETNAM

MARTINA SCUTERI

Resumen

El crecimiento acelerado de la República Popular China en los últimos años ha generado grandes modificaciones en el plano de las relaciones internacionales. Son numerosos los estudios que tratan sobre su despegue económico y su rol cada vez más activo en el plano político. Empero, hay una cuestión que sigue suscitando debates: el *soft power* chino. Esto se debe a que dicho concepto tiene sus raíces en Occidente, y ha estado tradicionalmente asociado a la política norteamericana. No obstante, a partir de la década del 2000 China comenzó a incorporar el concepto en su política exterior. En este sentido, adoptó el *soft power* como una herramienta de acercamiento hacia otros países, y le incorporó sus características propias, lo que nos permite hablar de un “*soft power* chino”. Teniendo en consideración que es en el sudeste asiático donde se puede observar con mayor claridad el uso del *soft power* chino, este estudio se concentrará en dicha región, y particularmente en el caso de Vietnam. El objetivo es determinar cuáles son las principales herramientas del *soft power* chino y de qué forma se ponen en práctica. A su vez, busca evaluar la efectividad del *soft power* en el caso concreto de Vietnam para poder responder un principal interrogante: ¿Cuán efectivo es el *soft power* chino en Vietnam como canal de influencia estratégica?

Palabras clave: China – Vietnam – sudeste asiático – *soft power*

La República Popular China ha modificado sus lineamientos de política exterior a lo largo de los años. Durante la década de 1980 se caracterizó por mantener una política exterior de bajo perfil, con tintes aislacionistas. No obstante, a partir de 1990 el contexto internacional se vio fuertemente modificado, por lo cual China se vio obligada a cambiar su manera de relacionarse con el resto del mundo. De manera gradual comenzó a adoptar un rol más activo, comprendió la necesidad de fortalecer sus vínculos con la periferia y sus países vecinos (Malena, 2018). Dentro de las diversas herramientas que China podía utilizar para alcanzar su objetivo se encontraba el *soft power*.

Actualmente en China no existe un consenso sobre el significado concreto de *soft power*, sino que las traducciones varían dependiendo el ámbito académico en el cual nos encontremos. Sin embargo, los términos más utilizados para designar dicho concepto son: “ruanshili, ruanquanli, ruanliliang, and ruanguoli” (Gómez, 2017: 4). Lo que queda claro es que el concepto no coincide del todo con aquel desarrollado por Joseph Nye en la década de los 90, diferenciándose principalmente en las herramientas que se consideran parte del *soft power*.

Soft power con características chinas

El término *soft power* ha sido acuñado por primera vez por Joseph Nye, haciendo referencia a la capacidad que tienen los Estados de influenciar a otros Estados a través de medios que no sean las armas y el dinero. Supone la habilidad de influir en el comportamiento de otros para obtener los resultados deseados por medio de la persuasión y la atracción, siempre teniendo en cuenta el contexto en el cual surge la relación entre los Estados. Nye (2002) sostiene que el *soft power* de un Estado descansa en 3 elementos: su cultura, su política exterior y sus valores políticos. “El poder duro y el poder blando están relacionados, porque ambos son aspectos de la habilidad para alcanzar los propósitos de un Estado afectando el comportamiento de otros. La distinción se da en la naturaleza del comportamiento y la tangibilidad de los recursos” (2002: 7). En este sentido, el poder duro descansa mayoritariamente en la coer-

ción, mientras que el poder blando se desarrolla principalmente a través de la atracción hacia una cultura, sus valores, o la habilidad de manipular la agenda política. La importancia de los efectos del *soft power* se puede ejemplificar en numerosos sucesos tales como: “en los estudiantes chinos simbolizando sus protestas en la plaza de Tiananmen con una réplica de la Estatua de la Libertad; en los recientemente liberados afganos pidiendo en 2001 una copia de la Carta de Derechos; en los jóvenes iraníes de hoy viendo subrepticiamente vídeos americanos prohibidos y programas de la televisión” (Nye, 2004: 119). Tales actos demuestran cómo el *soft power* puede influir en diversas sociedades, sin importar cuán lejos se encuentren. Se trata de exportar un modelo de vida y valores que calen hondo en las sociedades extranjeras. A su vez, cabe mencionar que dicha estrategia posee una ventaja con respecto al desarrollo del poder duro, ya que la seducción implica menor gasto no solo en términos económicos, sino a su vez en términos reputacionales. No obstante lo anteriormente mencionado, Nye (2003) desarrolla un tercer concepto conocido como *smart power*. Este hace referencia a la combinación del poder duro y poder blando para alcanzar una estrategia óptima. En este sentido, el poder duro se basa en la coerción y en los pagos, mientras que el poder blando descansa en la habilidad de la atracción y la persuasión. Ambos poderes son necesarios, ya que por sí solos pueden generar resultados ambivalentes.

El concepto de *soft power*, desarrollado en los 90, ha cobrado una gran importancia en los últimos años, cada vez son más los países que utilizan las herramientas del *soft power* para lograr sus metas y propósitos. En este contexto, China no ha quedado relegada.

Actualmente, China es uno de los países que mayor atención acapara en el plano de las relaciones internacionales. Son numerosos los estudios que indagan sobre el gran crecimiento chino y su desarrollo en diversas áreas tales como la tecnología, la economía, la infraestructura, etc. El mundo está cambiando, y China está siendo protagonista de él. Por lo tanto, no es sorpresa que, ante esta alteración, haya surgido la idea de China como una amenaza al sistema internacional. Hay una creencia de que el crecimiento chino será a expensas de la estabilidad internacional. A los efectos de hacer frente a esta argumentación contraria a los intereses chinos,

Wen Jiabao, primer ministro de la República Popular China entre 2003 y 2012, presentó el concepto de “el surgimiento pacífico de China” (Malena, 2018: 16). Dicho concepto comenzó a ser utilizado en la década de los 90, empero, fue Wen Jiabao quien se refirió con gran vehemencia a la cuestión. Se trató de demostrar que China, a pesar de tener una mayor presencia en el plano internacional, buscaba un ambiente pacífico sin representar ningún tipo de amenaza. Esta misma idea fue presentada por el presidente Hu Jintao en un discurso ante la cumbre de los BRIC el año 2011. En esta, planteó cuatro medidas para impulsar en la comunidad internacional: 1) mantener la paz y la seguridad internacional; 2) incentivar el desarrollo de todos los países para generar crecimiento económico mundial; 3) fortalecer la cooperación internacional, y 4) impulsar la solidaridad, la confianza mutua y la transparencia (Lemus Delgado, 2012). En este sentido, el actual presidente Xi Jinping aseguró reiteradas veces la continuidad de esta política, manteniendo el compromiso con el desarrollo pacífico de China.

Empero, el concepto impulsado por Joseph Nye no coincide totalmente con el uso del *soft power* por parte de China. Es por esto que se suele hablar de un *soft power* adaptado a la República Popular China. “La clave para entender el *soft power* con características chinas es que los analistas de este país creen que el *soft power* de la RPC es inherentemente pacífico: es una manifestación del wangdao (王道) o ‘vía real’, en contraste al *soft power* estadounidense, el badao (霸道) o ‘vía hegemónica’, agresiva y coercitivo” (De Prado Calle, 2016: 162).

Lo primero para tener en consideración es que el concepto *soft power* está tradicionalmente asociado a la política exterior norteamericana, por lo tanto, se corresponde a ciertos valores del orden liberal. Esto se debe a que Estados Unidos es uno de los países que más ha desarrollado su poder blando, a tal punto que el modelo de vida norteamericano, su cultura y su lengua se ha extendido por todo el globo. En este sentido, la primera diferencia entre ambos países radica en la cuestión cultural. Mientras que Estados Unidos busca exportar una cultura contemporánea, China continúa arraigada a sus valores tradicionales, enfatizando la cultura tradicional china, sus valores y símbolos. A su vez, cabe destacar que China suele asociar el *soft power* a todos aquellos instrumentos fuera de

la esfera militar, incluyendo no solo la diplomacia y la cultura, sino también las cuestiones económicas, mientras que Estados Unidos tiende a pensarlo desde una perspectiva más restringida. Es por esto que, cuando China habla de *soft power*, se refiere a un concepto más laxo del que propone Nye, sin embargo, se utiliza como base.

Según el estudio realizado por Portland (Soft Power 30¹), Estados Unidos se encuentra quinto en el ranking de los países con mayor poder blando, mientras que China se encuentra en el puesto número 27. No obstante, si se observan las tendencias, Estados Unidos se encuentra en una fase de declinación, ya que en el 2019 alcanzó el puntaje más bajo de su historia, pasando del primer puesto en el 2015 al quinto puesto. En contraste, China ha escalado desde el puesto 30 en 2017 al 27.

A nivel general, dentro de los principales instrumentos que utiliza China para desplegar su *soft power* se encuentran su política exterior y su comportamiento internacional (Lai y Lu, 2012), cuya principal característica radica en el multilateralismo y su política del buen vecino. En este sentido, al finalizar la Guerra Fría, China comenzó un proceso de acercamiento hacia el sudeste asiático con el objetivo de impulsar lazos multilaterales, lo que contrasta con los años anteriores, en los cuales el gigante asiático priorizaba las relaciones bilaterales (Rubiolo, 2010). Dentro de las principales razones por las cuales China comenzó su acercamiento hacia el sudeste asiático se encuentran “la necesidad de mejorar su imagen en la región a través de un acercamiento benigno en el plano económico y la de equilibrar el sistema de poder regional en el plano estratégico” (Rubiolo, 2010: 162). Es así como China comenzó su acercamiento a los países que conforman la ASEAN.

En los últimos años se ha visto un incremento en la participación de China en los organismos multilaterales. A nivel global, en el año 2001 logró ingresar a la OMC luego de arduas negociaciones, lo que significó un gran progreso para la nación, ya que le otorgó mayor margen de maniobra para negociar con el resto de los países. En lo que respecta a la región asiática, cabe mencionar la creación de la ASEAN (de la cual China es uno de los principales socios comerciales), la participación en APEC (Foro de Cooperación

1. <https://softpower30.com/>

Económica Asia-Pacífico), el establecimiento del CAFTA (zona de libre comercio entre los diez Estados de la ASEAN y la República Popular de China) y recientemente la firma de la Asociación Económica Integral Regional, que representa un 28 % del comercio global y reúne a los tres grandes actores económicos de Asia-Pacífico (China, Corea del Sur y Japón).

En la región del sudeste asiático, China ha impulsado el *soft power* a través de diversos instrumentos, incluyendo los anteriormente mencionados. Dentro de los esfuerzos realizados, se observa un incremento en la *diplomacia cultural*, evidenciada en las numerosas visitas del presidente chino a países como Vietnam, Myanmar, Corea del Norte, entre otros. Un segundo elemento fundamental es la *cultura*, expresada principalmente a través del idioma chino mandarín. En este plano, China ha invertido una gran cantidad de recursos para difundir el idioma a través de Institutos Confucio en varios países: “Desde julio de 2010, existen 316 Institutos Confucio y 337 Aulas Confucio en 94 países y regiones” (Villamizar Lamus, 2011: 79). A través de estos institutos, China intenta esparcir su cultura y valores, con la esperanza de que, una vez conocida la verdadera esencia del país, los Estados no se sentirán amenazados por su poderío. A su vez, cabe destacar la inmigración china hacia el sudeste asiático. Hoy en día aproximadamente 40 millones de personas de origen chino viven en el sudeste asiático, con lo cual se logra exportar la cultura y los valores de la sociedad china. En este sentido, cabe destacar el turismo. En el 2019 Tailandia recibió aproximadamente 11 millones de turistas chinos, lo que representa un 30 % de la población total; esto se replicó en el resto de los países de la región (Llandres Cuesta, 2020). Por último, en el plano cultural, se deben mencionar las iniciativas de China en torno a la promoción de los intercambios culturales entre estudiantes, eventos deportivos internacionales, y la producción de películas de origen chino que comienzan a tener cada vez más popularidad en la región asiática.

A pesar de la importancia que acarrearán las cuestiones culturales, otra de las herramientas fundamentales que utiliza China para expandir su *soft power* es su desarrollo y despegue económico. Este le permitió ofrecer asistencia financiera a sus países vecinos, a través de préstamos e inversiones en infraestructura. “En el sur de

Asia, de acuerdo con ciertos reportajes, la asistencia china sobrepasó la de Estados Unidos, con un valor total de US\$14 billones entre el 2002 y el 2007. Un nuevo fondo de inversión por US\$10 billones fue entregado en abril del 2009 para aminorar los efectos de la crisis financiera global” (Lai y Lu, 2012: 150). El lazo comercial entre China y los países de la ASEAN alcanzó un récord de 87.870 millones de dólares en 2018, al igual que los niveles de inversión, que han aumentado 22 veces desde el 2004 (Xinhua, 14/3/2019). Durante la primera mitad de 2019, los intercambios comerciales han alcanzado los 288.000 millones de dólares, “convirtiendo a la ASEAN en el segundo socio comercial de China, siendo China el primer socio comercial de la ASEAN” (Llandres Cuesta, 2020: 10). A su vez, en noviembre de 2020 se creó la Asociación Integral Regional (RCEP). Esta representa el mayor tratado de libre comercio en el mundo, ya que junto a sus miembros suman casi un tercio de la población mundial y aproximadamente un 30 % del PIB mundial. Este acuerdo incluye a todos los países de la ASEAN, a China, Japón, Corea del Sur, Australia y Nueva Zelanda, y representa un 28 % del comercio mundial (*El Observador*, 18/11/2020). De esta manera, China logra mejorar las relaciones con sus países vecinos, disminuyendo el sentimiento de inseguridad de estos.

Cuestión no menor es el desarrollo de la Nueva Ruta de la Seda, proyecto por el cual China ha impulsado grandes inversiones en el sudeste asiático. Este proyecto pretende ganar influencia no solo en Asia, sino en todo el mundo. Es a través de esta iniciativa que se han desarrollado numerosos proyectos de conectividad regional, como por ejemplo la construcción de puertos o proyectos energéticos. Esto no solo se traduce en un aumento de la inversión china en sus países vecinos, sino que a su vez se utilizan empresas de construcción chinas con trabajadores de dicho país, con lo cual aumentan los flujos migratorios (Llandres Cuesta, 2020).

Dicho esto, queda en evidencia que la presencia de China en el plano regional y mundial es cada vez más fuerte. En este sentido, se debe tomar en cuenta el Índice Elcano de Presencia Global², cuyo objetivo es medir la proyección exterior y el posicionamiento glo-

2. https://explora.globalpresence.realinstitutoelcano.org/es/ranking/iepg/soft_global/2019/2013/CN,VN/CN/0

bal de los países con base en tres dimensiones: económica, militar y presencia blanda. Según este índice, en el año 2019 China logró obtener el segundo lugar en el ranking de países con mayor presencia en el sistema internacional. En el año 1995 China poseía una presencia económica a nivel mundial de un 1,8 %, mientras que en el 2019 se observó una presencia de un 8 %. Este crecimiento se da principalmente por las exportaciones del gigante asiático, consistentes en su gran mayoría por manufacturas, pero también por los bienes primarios, los servicios y la tecnología. En lo que respecta al *soft power*, dicho índice deja en evidencia el gran desarrollo de este. En el año 2019 China contó con una presencia blanda 25 veces mayor si se la compara con el año 1990, esto se debe a factores tales como el turismo, la tecnología, los deportes y la ciencia.

Caso de estudio: Vietnam

Centrándonos en el caso concreto de Vietnam, las relaciones entre ambos Estados están caracterizadas por atravesar periodos de encuentros y desencuentros constantes. Retomando la historia entre ambos países, cabe mencionar que Vietnam fue objeto de dominación imperial china por más de mil años hasta el año 939 d. C. Esta cuestión suena lejana, pero ha dejado ciertos resquemores en la sociedad vietnamita.

En 1950, China se convirtió en el primer país a nivel mundial en reconocer a Vietnam e impulsar las relaciones diplomáticas. No obstante, desde dicho momento, ambas naciones pasaron por etapas de tensiones y distensiones. Según Buzan y Wæver (2003), las tensiones entre ambos países se remontan a los sucesivos intentos por parte de China de imponer su soberanía sobre Vietnam. En este sentido, se destaca la invasión de China a Vietnam en el año 1979, ataque que cobró miles de vidas de civiles y soldados vietnamitas. Dicha guerra fue causada por cuestiones fronterizas, y al generar resultados devastadores tanto para China como para Vietnam, se decidió enfriar las relaciones bilaterales. Es así como en 1991 se normalizaron las relaciones diplomáticas entre ambos países. No obstante, las invasiones mencionadas dejaron resentimientos en la sociedad vietnamita, que suele observar con recelo el crecimiento

chino. A su vez, cabe recordar los numerosos conflictos armados entre ambas naciones impulsados por la disputa territorial (todavía vigente) sobre las islas Spratly. Con el fin de la guerra fría, Vietnam se volcó hacia la ASEAN, con el objetivo de lidiar con China de la mejor manera posible. Empero, la evidencia demuestra la influencia que posee China sobre Vietnam. En este sentido, cabe preguntarnos qué rol le otorga China al *soft power* en su relación con Vietnam, y cuáles son sus efectos.

Dimensión económica

En el plano económico, China es el mayor socio comercial de Vietnam desde 2004 y actualmente el mayor mercado exportador y el segundo receptor del país indochino. El intercambio económico entre ambos países continúa en aumento, y en el año 2019 se registraron 2739 proyectos de inversiones en Vietnam, a lo que se suman los préstamos preferenciales a largo plazo. En cuanto a los niveles de importación y exportación, China es destino del 30 % de las exportaciones de Vietnam, mientras que Vietnam recibe menos del 1 % de las exportaciones chinas. Esto demuestra la relación económica asimétrica existente entre ambos países, lo que genera una situación de vulnerabilidad para Vietnam³.

En este sentido, en el año 2019 Vietnam exportó un total de 280.000 millones de dólares, y China recibió un 14 % de dichos productos. Dentro de los principales bienes exportables de Vietnam, se encuentran: teléfonos (20 %), micrófonos y auriculares (4 %), circuitos integrados (15 %), y productos textiles como algodón (6 %). En cuanto a las importaciones, en 2019 importó por un total de 263.000 millones de dólares, y China representó un 34,6 % de ese valor. Con respecto a dichas importaciones, los principales productos consisten en teléfonos, máquinas de oficinas, circuitos integrados, baterías eléctricas, etc. La balanza comercial entre ambos países, aunque muy beneficiosa tanto para China como para Vietnam,

3. Información sobre intercambio comercial disponible en: <https://oec.world/en/profile/country/vnm/>

arroja resultados favorables para China debido a que Vietnam incurre en déficit con dicho país.

En lo que respecta al año 2020, a pesar de las circunstancias generadas por el COVID-19, Vietnam continuó siendo el mayor socio comercial de China dentro de la ASEAN, y el séptimo socio comercial a nivel mundial. Estadísticamente se observó un aumento en el intercambio comercial entre ambos países de un 13,4 % comparado con el año anterior (Vietnam Plus, 15/9/2020). A su vez, cabe mencionar el acuerdo firmado el 15 de noviembre de 2020 que dio lugar a la Asociación Económica Integral Regional. Dicho tratado de libre comercio conforma el bloque comercial más grande del mundo, compuesto por 15 países, dentro de los cuales se encuentran China y Vietnam. Esto representa un gran avance para Vietnam, ya que se debe considerar que gran parte de sus insumos de producción se obtienen de China, con lo cual gozará de aranceles preferenciales.

Dimensión diplomática y cultural

En el plano de la diplomacia cultural, Xi Jinping realizó su primera visita oficial a Vietnam en el año 2015. A pesar de ciertas fricciones existentes entre ambos países, en el año 2017, Xi Jinping realizó su primera gira al extranjero después de la celebración del XIX Congreso Nacional, siendo Vietnam su primer destino. “El Partido y Estado vietnamitas le ofrecieron un recibimiento no solo al más alto nivel, sino que, además, las atenciones mostradas al presidente Xi fueron superiores protocolarmente en relación con las 20 restantes visitas recibidas paralelamente, incluyendo a la del propio mandatario estadounidense Donald Trump” (González Sáez, 2017). Continuando con la tendencia, en el 2018 se celebró la undécima reunión del Comité Directivo de Cooperación Bilateral China-Vietnam, cuyo principal objetivo es incentivar la cooperación entre ambas naciones. Las visitas oficiales entre ambos países son recurrentes, y presentan una herramienta fundamental de *soft power* para que la República Popular China mantenga su influencia sobre Vietnam.

En cuanto a lo cultural, China promueve diversas actividades en Vietnam. En diciembre de 2014 se inauguró el Instituto Confucio en la Universidad de Hanoi, el cual realizó el primer examen de Nivel de Lengua China en el año 2016, alcanzando una asistencia de más de 1250 personas. “Según los informes, el número de candidatos al examen en el Instituto Confucio de la Universidad de Hanoi se ha incrementado a pasos agigantados, que se multiplica por doce respecto al mismo periodo en 2018 y se duplica respecto a 2019” (Oficina General del Instituto Confucio, 2020). En el plano cultural, en el año 2019 se realizó un seminario en Hanoi, titulado “La cultura con el desarrollo y la promoción del turismo”, cuyo objetivo consistía en debatir, compartir experiencias y cooperar en el desarrollo turístico y cultural entre ambos países. En este sentido, cabe resaltar eventos tales como La Gala de Habitantes de la Frontera China-Vietnam, en la ciudad fronteriza china de Jiangxi, en donde se realizan diversas actividades, como espectáculos musicales realizados por figuras populares de ambos países. A su vez, cabe resaltar que “cada año Vietnam recibe unos cinco millones de turistas chinos. En la actualidad, unos 11 mil jóvenes vietnamitas cursan estudios en universidades de China, mientras más de dos mil alumnos chinos estudian en Vietnam” (Nhan Dan, 2020). En cuanto al turismo, en el año 2019 Vietnam recibió 5 millones de turistas chinos, lo que representa un porcentaje bastante alto si uno tiene en consideración la población vietnamita.

Mención aparte requiere el tema de la pandemia del COVID-19, que ha generado efectos devastadores en la región asiática. No obstante, este año Vietnam ocupa la presidencia rotativa de la ASEAN y ha aceptado la propuesta de China de mantener la Reunión Especial de Ministros de Relaciones Exteriores ASEAN-China, en la cual se debatirá sobre la enfermedad causada por el coronavirus. Tanto China como la ASEAN se han comprometido a cooperar en la lucha contra el COVID-19 compartiendo información e intentando reducir el impacto socioeconómico. A su vez, ASEAN +3, el mecanismo de diálogo y cooperación regional compuesto por los diez Estados de la ASEAN más Corea del Sur, China y Japón, celebró una cumbre especial por videoconferencia en la cual se firmó una declaración que propone la creación de un fondo para paliar los efectos de la crisis generada por el coronavirus. Por último, “los participantes se mani-

festaron a favor de valorar la implementación de una reserva regional de equipamientos médicos básicos, y coincidieron en la urgencia de reforzar la cooperación científica para el desarrollo de medicamentos antivirales y vacunas” (KBS WORLD, 18/4/2020).

Dicho esto, cabe preguntarnos qué efecto tuvo sobre Vietnam la utilización de herramientas de *soft power* por parte de China. Lo primero para destacar es que entre ambos países existen disputas territoriales pendientes. Estas giran en torno al mar de China Meridional, aguas que albergan más de 400 islas y numerosos archipiélagos, dentro de los que se encuentran las islas Spratly y las Paracel. Tanto China como Vietnam, Taiwán y Filipinas reclaman soberanía sobre las islas anteriormente mencionadas. Dicha disputa genera tensiones entre China y Vietnam. Estas se evidencian en las numerosas protestas por parte de la población vietnamita en contra de las actividades ilegales chinas en la zona en disputa. En el año 2019 se realizó una concentración de una decena de activistas vietnamitas frente a la embajada china en Hanoi, empero, la protesta más significativa tuvo lugar en 2014, “cuando la presencia de una plataforma petrolífera china en aguas reclamadas por Hanoi generó protestas multitudinarias en las principales ciudades del país y disturbios violentos contra fábricas de propiedad china que causaron al menos cuatro muertos” (La Vanguardia, 8/9/2019). A pesar de los enfrentamientos, comenzaron las negociaciones en el marco de la ASEAN, con lo cual se espera que se lleve a cabo un código de conducta, evitando así el uso de las fuerzas. Empero, es una disputa que hoy en día sigue latente, creando un asunto pendiente entre ambas naciones. Este dilema de seguridad aumenta la desconfianza y la tensión entre los países vecinos.

Otra cuestión por tener en cuenta es la población vietnamita, ya que un sector de la sociedad resiente de las políticas expansivas chinas. Esto se debe, en parte, a los numerosos conflictos bélicos entre ambos países, principalmente por la guerra sino-vietnamita de 1979. A su vez, de acuerdo con las encuestas realizadas por el Pew Research Center, el 80 % de los ciudadanos vietnamitas cree que el crecimiento de China representa una amenaza para su país. Este sentimiento de desconfianza y recelo aumentó aún más tras la intensificación de las disputas territoriales en el mar de China Meridional.

Conclusiones

En conclusión, se observa que el *soft power* chino ha tenido resultados ambivalentes en relación con Vietnam. Por un lado, no hay dudas de que el *soft power* económico es el área en donde mejor se desempeña China. Gracias a su desarrollo y despegue económico, China ha logrado mantener influencia sobre Vietnam; las relaciones económicas asimétricas entre ambas naciones representan una tendencia prácticamente inmodificable. En este sentido, según el Índice Elcano de Presencia Global, China posee una presencia económica en el sistema internacional con un índice de 1736, encontrándose segundo en el ranking, mientras que Vietnam cuenta con un índice de presencia económica de 95,4 y se encuentra en el 45 lugar.

En cuanto al *soft power* en términos de diplomacia cultural, observamos resultados positivos, con numerosas visitas oficiales entre ambos países. La influencia cultural china en Vietnam es relativamente alta, con un desarrollo progresivo en el área educativa, ya que son cada vez más los estudiantes vietnamitas que estudian el chino mandarín. Empero, las disputas territoriales presentes en la región representan un obstáculo para el desempeño satisfactorio del *soft power* chino. En este sentido, tal como sostiene Joseph Nye (2016), el *soft power* chino género resultados más positivos en África y en América Latina que en su propio “vecindario”. Según el autor, la razón radica en las disputas territoriales existentes en la región asiática, las cuales generan que países como Vietnam observen el crecimiento chino como una amenaza inmanente. Por lo tanto, “no genera un impacto positivo construir un Instituto Confucio en Manila para hacer a China más atractivo, si sus buques están persiguiendo buques filipinos” (Nye, 2016). Son precisamente las disputas territoriales las que generan el principal obstáculo para un pleno desarrollo del *soft power* chino en la región. En este sentido, el estudio Soft Power 30 (Portland) coincide en que China posee una gran fortaleza con respecto a su cultura, la educación y la ciencia, no obstante, las disputas territoriales y los cuestionamientos acerca de los derechos humanos siguen atenuando los buenos resultados. Según este estudio, China debería encontrar un equilibrio entre sus fuerzas para alcanzar un mayor desarrollo del *soft power* y poder así obtener resultados más positivos.

A pesar de dichos obstáculos, es probable que, debido a la dependencia económica y la inferioridad militar, Vietnam no tenga interés en generar en China un enemigo permanente. Considerando los resultados devastadores que generaría una escalada del conflicto para Vietnam, la solución más segura sería impulsar las negociaciones pacíficas para resolver la disputa y continuar profundizando los lazos económicos.

Bibliografía

- BLANCO TORRES, C. (2014). “Las relaciones de China en Asia Oriental y su definición en el contexto internacional, motores de cambios globales”. Disponible en: http://www.iberchina.org/files/China_en_asia_Oriental_CarlosBlanco.pdf
- BUZAN, B. y WÆVER, O. (2003). *Regions and powers: the structure of international security*. New York: Cambridge University Press.
- CENTER FOR STRATEGIC & INTERNATIONAL STUDIES (2016) “Joseph S. Nye: Is China’s soft power strategy working?”, 28 de abril, video, 6m49s, https://www.youtube.com/watch?v=R6nkFbQ_3LY&feature=youtu.be&start=199;rel=0
- DE PRADO CALLE, N. (2016). “El *soft power* de la política exterior china hacia Taiwán (1992-2016)”. En: *Revista Universitaria de estudios sobre Asia Central*, 8, pp. 155-175. Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/0B3jEirh8210kX2d2bTdmY0lvMHM/view>
- GARCÍA, G. (2019). “Diplomacia cultural asiática. ¿Estrategia de invasión suave a medio plazo?”. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2019/DIEEEE075_2019GLOGAR_diplomaciaAsia.pdf
- GÓMEZ, D. A. (2017). “El *soft power* con ‘características chinas’”. Disponible en: <https://docplayer.es/6510599-El-soft-power-con-caracteristicas-chinas.html>
- HOLYK, G. (2011). “Paper Tiger? Chinese Soft Power in East Asia”. En: *Political Science Quarterly*, 126 (2), pp. 223-254. Disponible en: https://www.jstor.org/stable/23056992?read-now=1&seq=1#page_scan_tab_contents
- HONGY, L. y YIYI, L. (2012). *China’s Soft Power and International Relations*. Gran Bretaña: Routledge
- JARAMILLO JASSIR, M. y GÓMEZ HORMAZA, C. (2006). “Las implicaciones de la expansión china en el sudeste asiático”. En:

- Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal*, 14, pp. 422-457. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/3596/359633159016.pdf>
- LEMUS DELGADO, D. R. (2012). “La construcción de la imagen de la Gran China y el discurso de la cooperación internacional: el caso del Foro sobre cooperación China-África”. *México y la Cuenca del Pacífico*, 1 (1), pp. 45-75. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-53082012000100045
- LLANDRES CUESTA, B. (2020). “La política exterior china en el sudeste asiático”. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEEO08_2020BORLLA_surAsia.pdf
- LÓPEZ, M. R. (2015). “Diplomacia de Vietnam hacia la relación con China”. Disponible en: <https://equilibriumglobal.com/diplomacia-de-vietnam-hacia-la-relacion-con-china/>
- MALENA, J. (2018). “La Gran Estrategia de China en la era de Xi Jinping”. En: Llenderozas, E. *China, Rusia e India en América Latina. Un enfoque multidimensional*. Buenos Aires: UNDEF.
- NYE, J. (2002). *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. Nueva York: Public Affairs.
- NYE, J. (2004). “Soft power and American foreign policy”. *Public Affairs*, n° 14, pp. IX-XIII y 127-147.
- NYE, J. (2009). “Get Smart: Combining Hard and Soft Power”. *Foreign Affairs*, 88 (4), pp. 160-163.
- PHAM THANH, S. (2018). “Vietnam’s active diplomacy to engage with China’s increasing regional presence”. Disponible en: <https://www.twai.it/journal/tnote-69/>
- RUBIOLO, M. F. (2010). “Política Exterior China hacia los procesos de Integración Regional de ASEAN: el Foro Regional de ASEAN y ASEAN Plus Three”. *Revista del Centro de Estudios Avanzados*, 5, pp. 160-184.
- VILLAMIZAR LAMUS, F. (2011). “El *Soft Power* chino: un acercamiento”. En: *Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal*, 9 (14), pp. 75-88. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/960/96019001004.pdf>

CAPÍTULO IX

SUDÁFRICA: LÍDER REGIONAL Y POTENCIA EMERGENTE

MARÍA MARTINA GIMÉNEZ

Resumen

Tras superar la era del *apartheid*, Sudáfrica creció exponencialmente en el ámbito global, donde se consolidó como potencia emergente, y dio inicio a un periodo de prestigio internacional y liderazgo, estableciendo diversos vínculos y acuerdos con las superpotencias, que le permitieron insertarse en la arena internacional y afirmarse como el líder regional indiscutible. Sin embargo, su inestable situación doméstica le impide afianzar una política exterior, y representa un gran desafío a la hora de sostener su etiqueta de “poder emergente”. Si bien su economía es la más importante del Cono Sur Africano, su situación interna se caracteriza principalmente por profundas divisiones, desigualdad, un alto grado de violencia, delincuencia, crimen, desempleo, pobreza y analfabetismo.

Este trabajo busca indagar sobre la incapacidad de Sudáfrica por consolidarse como una potencia emergente.

Palabras clave: Sudáfrica – potencia emergente – inestabilidad interna – líder regional

Introducción

África subsahariana se encuentra dividida en seis regiones: Este, Oeste, Centro, Norte, Sur, y el Cuerno de África. Las regiones

Central y Norte son las más vulnerables y problemáticas en términos geopolíticos. En cambio, las regiones Occidental y Meridional concentran un gran potencial.

La zona Central se extiende desde África oriental y el Cuerno de África hasta África occidental. Es calificada como la más fragmentada de todos los cinturones de seguridad de África subsahariana (Cohen, 2014: 433). Esto se debe a que de los tres grandes Estados que la componen: Kenia, Uganda y Tanzania, los dos últimos mantienen históricas hostilidades, iniciadas en 1978. A esto se suman los conflictos entre Uganda y el Congo, que comenzaron en 1998 tras la invasión del primer estado al este del Congo, y la disputa aún continúa (Cohen, 2014: 434).

La región Norte, considerada la zona más desmembrada del continente, abarca el Sahel de hierba corta y los cinturones de sabana de hierba alta que bordean el Sahara al norte, y la selva tropical al sur. La zona se extiende desde Mauritania en el Atlántico hacia el este a través del Sudán. Los pastores y nómades musulmanes ocupan la parte norte de la región, y los cristianos la parte sur. Los yihadistas y otros grupos extremistas musulmanes que operan desde las bases del norte libran una guerra civil contra los gobiernos del sur más poblado, fomentando a su vez rebeliones en Mali, Níger, Chad y el norte de Nigeria. Su sustento proviene del contrabando de armas, cigarrillos y drogas que van hacia Europa, pasando por países costeros como Guinea-Bissau. Además, tienen el control de tierras del norte como Libia, Argelia y Túnez.

El problema es que los gobiernos en esta zona no son lo suficientemente fuertes como para sofocar a los rebeldes, y dependen de tropas extranjeras para mantener el orden. La Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO) ha enviado tropas, pero dependen enormemente de la logística y la inteligencia de Occidente. Principalmente de la ayuda francesa, que ha logrado contener a los extremistas musulmanes, especialmente en Chad y Mali.

A diferencia de esta última, las regiones Oeste y Sur concentran mayores potencialidades, ya que cada una cuenta con un Estado líder relativamente poderoso. Al oeste, Nigeria, y al sur, Sudáfrica. Si bien poseen numerosos conflictos internos y vulnerabilidades, se destacan del resto de sus vecinos militar y económicamente. Aun

así, estas conflictividades internas dificultan enormemente el crecimiento de países con gran cantidad de recursos, como Sudáfrica.

Era del *apartheid*

Para comprender en su totalidad a la potencia del Sur, es primordial conocer su pasado, ya que no siempre tuvo la distinguida posición regional y global que posee actualmente. Durante 46 años (1948-1994) se encontró bajo el régimen del *apartheid*, término que significa “separación” o “el estado de estar separados”, que fue exactamente lo que ocurrió. Una era caracterizada por la injusticia, la desigualdad y los abusos, como resultado de un racismo institucional (Soto Gómez, 2017: 2), que marcó de tal manera a este país que aún se vislumbran en el orden interno ciertos vestigios de aquellos años.

Su inicio se remonta al período preindustrial, caracterizado por el dominio colonial. En 1652 los holandeses se establecieron por primera vez en el Cabo y erigieron un fuerte en Table Bay. Esto dio comienzo a la discriminación racial, ya que se les negaba a los habitantes locales el acceso a pastizales y recursos hídricos y, en algunos casos, se les usurpaba su ganado (Mhlauli, Salani y Mokotedi, 2015: 204).

La herencia de Sudáfrica proviene de las dos organizaciones políticas de colonos europeos, principalmente los afrikáners, descendientes de holandeses, y los angloparlantes, descendientes de británicos. En este sentido, la formación del *apartheid* como un sistema legalizado de discriminación racial fue influenciada por el surgimiento del nacionalismo afrikáner, una ideología que promovió su propia supremacía y el orgullo en respuesta a la invasión británica, así como la amenaza de los negros, que se resistían a la subordinación (Mhlauli, Salani y Mokotedi, 2015: 205).

El principal objetivo del Partido Nacional era apoderarse de las principales instituciones, es decir, de la economía, y los sistemas políticos y educativos. Para lograrlo, tuvo que diseñar un sistema que elevaría a los blancos sobre otros grupos raciales a través de la privación económica y política, llevando a cabo una política de “divide y vencerás”. Algunas de las medidas más destacadas incluyeron la prohibición del matrimonio mixto, la Ley de inmoralidad

de 1950, la Ley de áreas grupales de 1950, que promovió la ubicación de negros y blancos en áreas residenciales separadas de manera integral y obligatoria; la Ley de reserva de servicios separados de 1953, que impuso la segregación en el uso de instalaciones públicas como transporte, cines, restaurantes e instalaciones deportivas, y la Ley de Educación Bantú de 1953, una política para la educación y el plan de estudios separados sobre la base de la raza y la abolición de las escuelas misioneras. Este fue un plan para someter a los sudafricanos, y hacerlos inferiores económica, política y socialmente a través de la educación (Mhlauli, Salani y Mokotedi, 2015: 205).

La resistencia por parte de los sudafricanos surgió en forma de protestas populares, y constituían una amenaza para el Partido Nacional, que en respuesta reforzó su control en la década de 1960 durante lo que se conoció como la “segunda fase” del *apartheid* al endurecer la fuerza policial y aprobar la Ley General de Enmienda de la Ley de 1963. Consecuentemente, aumentó el control estatal, que se vio reflejado en la masacre de miles de personas en Sharpeville en 1960, y en la captura y opresión de los líderes detrás de la lucha por la liberación, uno de ellos Nelson Mandela, condenado a cadena perpetua en 1963 (Mhlauli, Salani y Mokotedi, 2015: 206).

Durante este periodo, Sudáfrica estaba sumida en una fuerte inestabilidad interna, que proyectó a toda la región. Se enfrentó al resto de los Estados, al ser el único bajo dominio blanco, y realizó intervenciones militares transfronterizas. En 1975, y a finales de 1980, se enfrentó a Angola. También a Botsuana, Lesoto, Zimbabue y Mozambique. Como los Estados de primera línea (Angola, Botsuana, Lesoto, Malawi, Mozambique, Suazilandia, Tanzania, Zambia, Zimbabue) no eran lo suficientemente poderosos como para enfrentarse a Sudáfrica en forma militar directa, tuvieron que limitarse a apoyar a los grupos de oposición sudafricanos (Buzan y Wæver, 2004: 234).

En 1979, todos los Estados de primera línea, menos Botsuana, consolidaron la Conferencia de Coordinación del Desarrollo de África Meridional (SADCC), con el fin de disminuir su dependencia económica de Sudáfrica y buscar la ayuda de Occidente. La SADCC más adelante se transformó en la Comunidad de Desarrollo de África Meridional (SADC), a la que se unió Sudáfrica, y terminó siendo un órgano de política, seguridad y defensa entre estos países.

Intervención de las superpotencias durante la Guerra Fría

Acentuando este debilitado clima interno, en el desarrollo de la Guerra Fría este continente fue el escenario de la competencia entre la Unión Soviética y Estados Unidos junto con sus aliados europeos, quienes no solo ignoraron la violencia y la corrupción existentes, sino que también, a fin de conservar el control geopolítico, avivaron sus profundas diferencias religiosas, ideológicas, tribales y raciales.

Durante la denominada “segunda Guerra Fría”, originada a raíz del fuerte movimiento en Estados Unidos en contra de la guerra y la intervención militar directa en el extranjero, Sudáfrica comenzó a contar con el apoyo de la superpotencia norteamericana, con la cual forjó una alianza conocida como “el compromiso constructivo”. En el año 1975, la descolonización alcanzó un punto crucial: los estadounidenses fueron derrotados en Vietnam, y a su vez el Imperio portugués llegó a su fin en África. El resultado de esto fue un desplazamiento del centro de gravedad de la Guerra Fría del sudeste asiático al sur de África (Denegri, 2015: 15).

No obstante, tras el declive de la Unión Soviética, Sudáfrica pierde el apoyo norteamericano que había logrado. Estados Unidos y sus aliados europeos consideraron que el continente había dejado de ser un activo geoestratégico, posicionándolo dentro de una zona de marginalidad junto con América del Sur.

Superación del *apartheid*, ¿definitiva?

La superación de esta atroz era comienza con la llegada del primer ministro Botha en 1979. Este entendía que las condiciones mundiales habían cambiado y que no se podría sostener el *apartheid* sin realizar algunas concesiones (Denegri, 2015: 14).

Hubo tres acontecimientos que marcaron el fin de este periodo. En primer lugar, la creciente presión internacional. Tras el fin del colonialismo portugués en África, sobre todo en Mozambique y Angola, Sudáfrica se encontró rodeada de nuevos Estados independientes que no apoyaban en absoluto la experiencia racial de su país.

En segundo lugar, la crisis económica de finales de los años 70 golpeó muy duro a la ya debilitada economía sudafricana y suscitó la proliferación de marchas y huelgas, que estaban prohibidas en gran parte del territorio.

Por último, la presión de los organismos internacionales, sobre todo de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización para la Unidad Africana (OUA), hacía de las reformas un imperativo para mantener la supremacía blanca, aunque sea con ciertas flexibilizaciones (Denegri, 2015: 14).

En este deteriorado contexto de protestas, divisiones y huelgas cada vez más difíciles de superar mediante la represión, se realiza el primer acto hacia un régimen más abierto en 1990, tras la legalización de las organizaciones sudafricanas, durante el mandato de De Klerk y luego de la liberación de Mandela, quien posteriormente se convirtió en el primer presidente negro en la historia de su país.

Si bien Sudáfrica logró sortear aquel periodo del *apartheid*, algunos de sus rasgos siguen presentes en la sociedad. A pesar de que el gobierno ha intentado brindar oportunidades laborales y educativas a los grupos previamente desfavorecidos, un gran porcentaje de población sudafricana negra todavía no goza de educación y vive en comunidades rurales muy precarias; la economía es manejada mayoritariamente por los blancos, y la brecha de ingresos entre ambas poblaciones es significativa. Sumado a esto, la violencia originada a raíz de la xenofobia hacia los inmigrantes es preocupante.

Esto demuestra que la situación no ha cambiado sustancialmente desde la desaparición del *apartheid*, y que todas estas falencias aún latentes dentro del orden interno son las que le impiden a este país progresar más allá de sus fronteras y consolidarse como potencia emergente dentro del orden mundial, a pesar de poseer gran cantidad de recursos y capacidades.

Crecimiento económico tras el apartheid

Con el giro del siglo, los intereses de las grandes potencias en la región se reavivaron, y la lucha entre estos pasó de ser marxista-capitalista como lo era en la Guerra Fría, para convertirse en una competencia por la influencia económica y política. En la actua-

lidad, los mayores competidores son Estados Unidos junto con Europa, y China.

Sudáfrica es el Estado más poderoso en términos económicos dentro del Sur de África, y del subcontinente. Su economía es tres veces más grande que las economías combinadas del resto de los miembros de la SADC, actualmente conformada por Angola, Botsuana, Lesoto, Madagascar, Malawi, Mauricio, Mozambique, Namibia, República Democrática del Congo, Seychelles, Sudáfrica, Suazilandia, Tanzania, Zambia y Zimbabue. Sumado a que representa el 40 % del Producto Nacional Bruto (PNB) de toda África subsahariana.

Además, cuenta con una población de aproximadamente 57 millones de habitantes, equivalente a la mitad del total de la subregión, cuyo ingreso per cápita duplica al de Nigeria, al igual que su sector manufacturero, que es siete veces mayor al de esta última. Es por esto que la primera, clasificada como un país desarrollado de ingresos medios, está más cerca de ser una potencia regional que la segunda.

Recursos y potencialidades

Adicionalmente, el Estado líder del Sur se encuentra favorecido por sus reservas de minerales, que son uno de los principales atractivos para la inversión. Posee reservas de cromo, oro, platino, hierro, uranio, carbón, manganeso, vanadio y cobre (Herrero, 2017). Y cuenta con una extensa base agrícola que incluye trigo, maíz, productos pesqueros, carne de res, lácteos, caña de azúcar, frutas, aves y verduras.

En los últimos años, su PBI muestra una fuerte dependencia de los servicios y muy poco peso de la agricultura y la industria. La minería es una excepción, que representa el 13 % del PIB, aunque ha perdido relevancia (Herrero, 2017).

Además de contar con la base industrial manufacturera y de servicios más sólida de la región, es el mayor productor de armas militares y posee excelentes redes de servicios financieros y de transporte.

En lo que respecta a conflictos tanto intrarregionales como globales, Sudáfrica adoptó un rol proactivo como mediador y pacifica-

dor, manteniéndose reacio a imponer su voluntad a las partes involucradas. Aboga por el denominado *soft power*.

Asimismo, con relación al comercio dentro de la región, encuentra poca motivación para impulsarlo, debido a que su economía es exponencialmente superior que la de sus vecinos. Además, su lejanía del centro geográfico de África subsahariana y las malas conexiones de transporte continental lo imposibilitan aún más.

A pesar de esto, se vislumbraron posibilidades de crecimiento a través del comercio con los países vecinos, por lo que se estableció una Unión Aduanera del África Austral (SACU) en 2011, dirigida por Sudáfrica, y conformada por Botsuana, Lesoto, Namibia y Suazilandia.

Relaciones comerciales

En lo que respecta al comercio internacional, el país comercia principalmente con China, Europa, Estados Unidos y Japón.

Con la Unión Europea (UE)

Los países de la UE representan el 40 % del comercio total de Sudáfrica. Este se ve facilitado por un acuerdo de libre comercio firmado entre ambos. A su vez, el país africano recibe 600 millones de dólares anuales como ayuda económica, y 300 millones en asistencia militar, por parte de la Unión Europea.

La gran preocupación de numerosos Estados africanos es que la SADC reduzca los aranceles, provocando así que sus incipientes industrias se vean opacadas por los productos sudafricanos, y temen que la fuerza y sofisticación de las fuerzas armadas sudafricanas se vuelvan una posible fuente de presión política y económica contra ellos.

Con China

Por otra parte, el comercio con China está creciendo enormemente. La potencia oriental tiene cada vez más presencia en el con-

tinente, buscando así asegurarse las materias primas que su acelerado crecimiento le exige.

Ambos países le otorgan gran importancia a la energía nuclear. El expresidente Zuma expresó en varias ocasiones la centralidad del desarrollo de la energía nuclear para el crecimiento del país. En este sentido, en el año 2006, firmaron el Primer Acuerdo para la Cooperación en materia nuclear con fines pacíficos. Consiguientemente, en 2010, firmaron un Acuerdo General de Cooperación en temas energéticos.

El comercio de China crece exponencialmente, a más de 170 billones de dólares por año. Beijing se convirtió en el mayor socio comercial de la región, manteniendo relaciones económicas con esta. Importa principalmente productos agrícolas y derivados del petróleo –casi un tercio de su petróleo proviene de África– y exporta productos manufacturados.

Las empresas chinas se dedican a construir puertos y redes ferroviarias, extraer carbón y mineral de hierro en Tanzania, arrendar tierras de cultivo en Sudán e invertir en el puerto de Djibouti (Cohen, 2014: 444). Estos proyectos de construcción están organizados conjuntamente por el Estado chino con compañías privadas, y utilizan materiales baratos de su país. En esta asociación, el elemento esencial consiste en la capacitación de la mano de obra local, y la organización de su trabajo conjunto con los chinos. Estos últimos utilizan su mano de obra excedente y su capital para forjar la asociación estratégica, extendiendo así su influencia alrededor del subcontinente.

Con Estados Unidos

La relación con Estados Unidos enfrenta otros desafíos. La intervención de este último en Somalia e Irak, sumado a su resistencia en emplear su poder político dentro de la región para detener el derramamiento de sangre, generó cierto descontento en muchos africanos, especialmente musulmanes. A su vez, la superpotencia occidental perdió su rol de pacificador efectivo en el continente tras sus complicaciones en Irak, y su incapacidad para eliminar las operaciones talibanes y de Al Qaeda en Afganistán.

A pesar de esto, Sudáfrica apuesta por un Sur unido y participativo en las instituciones internacionales, cooperando con los actores del Norte, especialmente la UE y los Estados Unidos, con los que mantiene estrechas relaciones en diversos ámbitos.

El contacto más relevante entre ambos es el del Quinto Foro Bilateral Anual del Diálogo Estratégico Estados Unidos-Sudáfrica. En esta reunión se discutieron catorce puntos, entre los que se incluye la cooperación en ámbitos como la educación, la agricultura y la salud. Esto se refleja del mismo modo en la participación activa del país en la cumbre África-UE, donde se trataron numerosos asuntos financieros, comerciales y migratorios (Molinero Gerbeau, 2014: 11).

Competencia dispar entre China y Occidente

La competencia entre China y Occidente por el control en el continente es dispar, a pesar de que ambos buscan materias primas y oportunidades de inversión, ofreciendo asistencia para el desarrollo. Mientras Estados europeos como Francia, en conjunto con Estados Unidos, ofrecen ayuda militar a algunos países, China en este aspecto está bastante ausente. En cambio, en lo que respecta a programas de préstamos o alivios de la deuda, este último impone menos condiciones que Occidente, que demanda reformas políticas y económicas a cambio. Asimismo, China inunda el continente con bienes de consumo baratos, y mano de obra destinada principalmente al comercio y a proyectos de construcción.

Con el Mercosur

Si bien Sudáfrica mantiene un estrecho vínculo con las superpotencias mencionadas, en el año 2000 la SACU firmó con el Mercosur un Acuerdo Marco para la creación de un área de libre comercio, a fin de disminuir su dependencia comercial de Europa y Estados Unidos.

Tras cuatro años de negociaciones, el 16 de diciembre de 2004 firmaron un Acuerdo de Preferencias Arancelarias Fijas para un conjunto de productos, entre los cuales se encuentran algunas posiciones correspondientes al sector agrícola (Pérez Llana).

El acuerdo consta de cinco anexos. El primero y el segundo abarcan las listas de productos a los cuales las Partes otorgarán preferencias arancelarias, el tercero establece las reglas del régimen de origen, el cuarto las salvaguardias y el quinto los procedimientos para la solución de controversias (Pérez Llana).

En cuanto a la oferta de la SACU, los productos en los que ha ofrecido desgravación arancelaria son grasas y aceites vegetales y animales; las demás lanas esquiladas; lana desgrasada; lana de finura superior; aceite de maíz en bruto; pelo fino residuos de la industria del almidón, chicles y demás goma de mascar, margarina, pelo fino sin cardar ni peinar; demás azúcares; demás papas; tortas y residuos sólidos de la extracción del aceite del maní; desperdicios de lana; y tortas y demás residuos sólidos del aceite del algodón (Pérez Llana).

Por su parte, el Mercosur ofrece desgravación arancelaria sobre filetes congelados de bagre de canal, huevos de gallina, plantas vivas, cebollas, papas, maíz para la siembra, paltas, mangos, maníes con y sin cáscara, harina y pellets de pescado, preparaciones alimenticias para animales, aceites esenciales, lana esquilada y cueros y pieles en bruto (Pérez Llana).

Integración dentro del BRICS

Adicionalmente, en el año 2011 pasó a formar parte del BRICS. A partir de allí fue progresando como potencia emergente gracias a su estrecha relación con el resto de los miembros del foro. Además, su entrada no solo significó la coronación del país como la potencia emergente dentro del continente, sino que también reforzó sus relaciones con el “Sur dinámico”. El tener una mayor participación a nivel global dentro de las instituciones internacionales es un elemento clave para su política exterior.

Complicaciones domésticas

A pesar de estar clasificada como una potencia emergente, y de ser un país con amplios recursos y el más poderoso en su región, Sudáfrica enfrenta grandes complicaciones internas.

En primer lugar, se puede decir que pasó de ser un país de razas a uno de clases, ya que apenas el 10 % de la población posee la mitad de la riqueza, reflejando una preocupante desigualdad. Es por esto que figura como uno de los diez países con mayores índices de desigualdad, según el Coeficiente de Gini. La economía en su totalidad es manejada por los blancos, quienes abarcan menos del 15 % de la población, limitando las oportunidades para la amplia mayoría de sudafricanos. A su vez, la brecha de ingresos entre estos últimos y el resto de la población es enorme.

El desempleo y la educación se consideran los principales detonantes de la desigualdad. Su tasa de desempleo es del 25,5 %, dentro de la cual existe un claro contraste entre el 28,8 % de tasa de paro entre los *black africans* o un 22,8 % de *coloureds* y los 12,5 % o 5,9 % entre los *indians* y *whites* respectivamente (Soto Gómez, 2017: 8).

En lo que respecta a la educación, se encuentra situado en el puesto 126 de 144 en educación primaria según el Informe de Competitividad Global del Foro Económico Mundial. También, de acuerdo con su Departamento de Educación Básica, solo un 16 % de los alumnos de sexto curso alcanzan o superan el mínimo en exámenes de lengua, y tan solo un 14 % en matemáticas (Soto Gómez, 2017: 8). Lo que agudiza la gravedad de esta situación es que el Gobierno no manifiesta preocupación alguna, ni planea revertirla.

Sumado a esto, cuenta con elevadas tasas de pobreza, crimen, y de VIH y sida, siendo el país con la tasa más alta de infectados a nivel global. Este es un gran desafío para la sociedad, ya que ha causado numerosas muertes, pero el Estado no trata el tema adecuadamente, pues no se lo titula debido a dos factores: uno económico, dado que, si el Estado lo hace, posteriormente debe actuar. Y el otro motivo es la negación de la conexión entre VIH y sida, debido a un problema arraigado en la sociedad: la no aceptación de sucesos sociales que de otro modo no serían tolerados como parte de la autoconcepción de la sociedad, en especial la homosexualidad (Buzan y Wæver, 2004: 237).

Por el contrario, la propagación de armas y la delincuencia se titulan sistemáticamente. Habitualmente los términos “seguridad y protección” se vinculan con la delincuencia. Hay un nivel extremadamente alto de violencia, derivado de la propagación de armas

y del crimen organizado. Estas últimas junto con la guerra entre pandillas urbanas (que en algunos casos llegan a transformarse en imperios criminales), y la ayuda internacional en casos de desastre, protagonizan los conflictos del orden doméstico.

En los últimos años, hubo una escalada en los ataques violentos debido a la xenofobia presente en la sociedad. Esta se expresa a través de saqueos y actitudes y comportamientos discriminatorios hacia los inmigrantes. A estos últimos se les excluye de gozar de ciertos derechos que les darían más participación en la sociedad (Soto Gómez, 2017: 10).

Por otra parte, la democracia sudafricana se ha ido deteriorando a lo largo de los años. Esta está compuesta por un partido gobernante, el Congreso Nacional Africano (CNA), que “gobierna” en función de sus intereses particulares, controlando la totalidad de los medios de producción y de propiedad de manera corrupta, con ninguna intención de desarrollar una burocracia que atienda los intereses ciudadanos. Es un gobierno que cohabita con la exclusión, avalando y animando actitudes xenófobas entre la población.

Por último, mirando hacia el futuro lejano, se prevén cambios geopolíticos que llegarán al África subsahariana como resultado de los desarrollos políticos en las regiones vecinas. Es probable que el calentamiento global tenga un impacto severo en África porque sus economías agrícolas y pesqueras dependen en gran medida de los recursos naturales, cuya biodiversidad se vería muy afectada por el cambio climático. La región ya está sufriendo la sequía, los altos precios de los alimentos importados y la disminución de la producción de alimentos. El aumento de la sequía en el interior y las inundaciones en áreas costeras, como el delta del Níger, alterarían el frágil equilibrio actual de la biodiversidad que ahora sostiene a la mayoría de los africanos. Las migraciones forzadas resultantes en busca de pastos y tierras de cultivo, así como de agua, intensificarían el conflicto en este cinturón ya devastado (Cohen, 2014: 445).

Conclusión

La característica principal por la cual Sudáfrica es considerado un país emergente es su firme compromiso con la defensa de

los derechos humanos, que le brinda una autoridad moral y estatus internacional. De igual manera, tanto su compromiso con otras potencias emergentes (en especial el BRICS) como sus estrechas relaciones con el mundo desarrollado le otorgan prestigio internacional, autoridad, y facilitan su desarrollo en diversos ámbitos. Este doble juego lo posicionó como líder dentro de la región.

Sin embargo, en tanto no consiga mandatarios capaces de gobernar rectamente, atendiendo a los intereses ciudadanos y a los problemas en la educación, la economía y el empleo, Sudáfrica será incapaz de ejercer plenamente sus capacidades como potencia emergente y líder regional.

La escalada de disturbios y violencia pone en jaque a la “Hermandad Africana”, fundada sobre un pasado compartido de esclavitud, opresión y color de piel. Una hermandad consolidada sobre los valores de grandes figuras como Mandela y Desmond Tutu, y defendida por aquellos abanderados del Renacimiento africano.

Sudáfrica no logrará afirmarse como potencia global hasta que no consiga ordenar su caótica situación interna, la cual no solo implica una traba a nivel nacional, sino también el desprestigio en la esfera internacional.

Bibliografía

- BUZAN, B. y WÆVER, O. (2004). *Regions and Powers: The Structure of International Security*. USA: CSIR.
- COHEN, S. B. (2014). *Geopolitics: the geography of international relations*. USA: Rowman & Littlefield.
- DENEGRI, G. (2015). “Sudáfrica: su difícil camino hacia la Libertad”. Instituto de Relaciones Internacionales.
- HERRERO, A. (2017). “África, un continente con potencial y muchos riesgos”. Disponible en: https://cincodias.elpais.com/cincodias/2017/08/04/mercados/1501869571_868410.html [Consultado: 16/3/2021]
- MOLINERO GERBEAU, Y. (2014). *Sudáfrica, una potencia media y emergente que aspira a liderar el continente*, Argentina: CAEI.
- MHLAULI, M. B.; MOKOTEDI, R. y SALANI, E. (2015). “Understanding Apartheid in South Africa through the Racial Contract”. *International Journal of Asian Social Science*.

SOTO GÓMEZ, J. (2017). *Sudáfrica, ¿un país a la deriva en el nuevo orden mundial?* España: Instituto Español de Estudios Estratégicos.

PÉREZ LLANA, C. “El Acuerdo Comercial del Mercosur con Sudáfrica”. Dirección Nacional de Alimentos. Disponible en: http://www.alimentosargentinos.gob.ar/contenido/revista/ediciones/28/Acuerdo_comercial.htm#:~:text=Las%20negociaciones%20con%20el%20bloque,%2C%20Lesotho%2C%20Swazilandia%20y%20Bostwana.&text=El%20acuerdo%20consta%20de%20cinco%20anexos [Consultado: 17/3/2021]

